

13. Januar 2010

Lebensmittelsicherheit und Prozessqualität von Lebensmitteln in Europa

Was sind unsere Ansprüche? Wie können sie gesichert werden?

Einleitung

Gefährdet der globale Handel mit Lebensmitteln europäische Standards der Lebensmittelerzeugung und -verarbeitung? Wird damit gleichzeitig der Verbraucherschutz aufs Spiel gesetzt?

Handelskonflikte um Lebensmittel zwischen der Europäischen Union (EU) und Drittländern sind in der Regel Auseinandersetzungen, in denen es um massive wirtschaftlich-politische Interessen geht. Die Kompromisse, die auf internationaler Ebene von der nationalen beziehungsweise europäischen Politik zur Lösung der Konflikte gefordert sind, führen die verantwortlichen Instanzen nicht selten in Versuchung, nationale beziehungsweise europäische Positionen zu opfern, ohne dass eine gesellschaftliche Diskussion der Vor- und Nachteile stattfindet. Die Globalisierung schafft für die Produzenten einen erhöhten Preisdruck – dadurch nehmen die Anreize zu, auf Qualität und Sicherheit aus Gründen der Wirtschaftlichkeit zu verzichten.

Seit Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) besteht für deren Mitglieder ein erheblicher Druck, unterschiedliche gesetzliche Anforderungen an Produkte abzubauen, da diese als nichttarifäre Handelshemmnisse gesehen werden. Zwar sind handelseinschränkende Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit erlaubt, sollen jedoch möglichst wenig handelsverzerrend wirken und daher international abgestimmt sein.

Für den Bereich von Lebensmitteln werden die Standards der Codex Alimentarius Kommission als internationale und wissenschaftlich fundierte Referenznormen herangezogen. Sie dienen daher als Grundlage bei Streitschlichtungsverfahren in internationalen Handelskonflikten. Dieser sogenannte Codex Alimentarius stellt eine Sammlung von Standards aus den Bereichen Erzeugung und Verarbeitung sowie Sicherheit und Produktqualität dar. Die Codex Alimentarius-Kommission wurde 1963 von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) mit dem Ziel gegründet, die Gesundheit der Verbraucher zu schützen und einen fairen Handel mit Lebensmitteln sicherzustellen. Mitglieder sind die Regierungen von mittlerweile 183 Ländern. Seit 2003 ist zusätzlich zu den einzelnen EU-Mitgliedstaaten auch die EU-Kommission Mitglied der Codex Alimentarius Kommission.

Dürfen Entscheidungen wie zum Beispiel über die Zulassung von Fleisch hormonbehandelter oder geklonter Tiere oder über die Erlaubnis der chemischen Behandlung von Geflügelfleisch an internationale Organisationen wie die WTO oder an die Codex Alimentarius Kommission delegiert werden, in denen einzelne nationale Regierungen nur noch ein geringes Stimmengewicht haben? Oder müssen die hohen europäischen Standards der Nahrungsmittelsicherheit im Sinne eines uneingeschränkten Verbraucherschutzes eine nicht verhandelbare Bedingung für den Marktzugang in Europa bleiben?

In dem Dossier „Lebensmittelsicherheit und Prozessqualität von Lebensmitteln in Europa – Was sind unsere Ansprüche? Wie können sie gesichert werden?“ hat Dr. Friedhelm Mühleib im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzbv) drei Beispiele aus dem Bereich der Fleischerzeugung aufbereitet. Das Dossier bietet die Grundlage für die Diskussion um die Sicherung der europäischen Standards in der Lebensmittelerzeugung und -verarbeitung. Die Schlussfolgerungen und sich daraus ergebende Forderungen des vzbv sind nachstehend zusammengestellt.

Forderungen der Verbraucher

Viele aktuelle Standards der Lebensmittelsicherheit in Europa sind nicht zuletzt den Initiativen und dem Engagement des Verbraucherschutzes zu verdanken. Im Rahmen des globalen Lebensmittelhandels gilt es, die Ansprüche des Verbraucherschutzes zu erklären, zu begründen und zu verteidigen: Vielen Drittländern fehlt bis heute Einsicht und Verständnis für die Anliegen des organisierten Verbraucherschutzes in Europa.

Die nachfolgenden Forderungen des Verbraucherzentrale Bundesverbandes und das Dossier haben im Wesentlichen das transatlantische Verhältnis im Blick. Die Interessenslage von Entwicklungsländern zu diesem Thema ist zum Teil anders. Studien haben gezeigt, dass sich Zielkonflikte zwischen den europäischen Interessen und denen von Entwicklungsländern ergeben. Von einer Harmonisierung der Standards großer Märkte können jedoch auch Schwellen- und Entwicklungsländer profitieren.

Berücksichtigung von Verbraucherinteressen auf allen Ebenen sicherstellen

Der vzbv sieht im freien Welthandel für Agrarprodukte die Chance, weltweite Entwicklung zu fördern, und spricht sich daher gegen eine protektionistische Abschottung der Märkte aus. Dieser freie globale Lebensmittelmarkt darf indes nicht zu einem Unterbietungswettbewerb im Hinblick auf Qualität und Nachhaltigkeit führen, der nach und nach die in Europa kulturell verankerten hohen Standards in der Lebensmittelproduktion über reines Preisdumping aushöhlt.

Verbraucherrecht auf Information und Wahlfreiheit muss in der WTO besser berücksichtigt und geschützt werden. Maßnahmen zur Information der Verbraucher, beispielsweise Kennzeichnungsvorschriften, dürfen nicht als Handelshemmnis bewertet werden.

Gleichberechtigte Partizipation aller beteiligten Interessengruppen muss zur Legitimation internationaler Standards gewährleistet sein. Die Zivilgesellschaft ist aber nach wie vor kaum an der Entscheidungsfindung in der Codex-Alimentarius-Kommission beteiligt. Gegenüber Wirtschaftsverbänden sind Verbraucherinstitutionen nach wie vor stark unterrepräsentiert, darüber hinaus fehlt einer möglichen Beteiligung die dazugehörige Ausstattung mit Ressourcen. Für die europäischen Mitgliedstaaten gilt, dass schon im Vorfeld der Codex-Sitzungen auf EU-Ebene gemeinsame Positionen erarbeitet werden. Hier müssen die Entscheidungsstrukturen transparenter und Verbraucherorganisationen bei der gemeinsamen Positionierung beteiligt und gehört werden.

Verbraucherfolgenabschätzung

Ähnlich wie die Geschäftsordnung des Bundeskabinetts, die besagt, dass bei der Gesetzgebung Entscheidungen zunächst auch auf ihre Relevanz für die Verbraucher geprüft werden müssen, sollten die europäischen und internationalen Gremien mit dieser Anforderung versehen werden.

Die bisher eingeführte Folgenabschätzung der EU sollte sich darüber hinaus nicht nur auf die Auswirkungen auf das Verbraucherpreisniveau beschränken, sondern auch Fragen des Verbraucherschutzes, der Sicherheit und Qualität von Produkten sowie der Wahlfreiheit der Verbraucherinnen und Verbraucher berücksichtigen.

Verbesserung der Transparenz, Information, Beteiligung und Ausstattung von Verbraucherorganisationen für die Gremienarbeit:

Europäische Union

Die EU muss Verbraucherverbänden im Rahmen der Gesetzgebung ein größeres Gewicht einräumen, indem sie zum Beispiel die zwingende Berücksichtigung der in den Ausschüssen geäußerten Verbraucherinteressen vorschreibt. Auch muss die Transparenz nationaler und europäischer Entscheidungen für die Verbraucher verbessert werden. Üblicherweise ist für nationale Verbraucherorganisationen nicht transparent, welche Position die Bundesregierung gegenüber der EU abgibt.

Informationen über den Einsatz neuer Technologien in der Herstellung (zum Beispiel Klonen von Tieren) und Verarbeitung von Lebensmitteln (zum Beispiel chemische Dekontamination) müssen sichergestellt werden. Im Rahmen der Zulassung wird von den Herstellern gefordert, Untersuchungen durchzuführen, auf deren Grundlage die staatlichen Einrichtungen die entsprechenden Risiken bewerten. Diese Studien sind zu registrieren und ihre Ergebnisse offenzulegen.

Auch die europäische Gesetzgebung darf in Bezug auf neue Technologien nicht nur den Gesundheitsaspekt oder die Frage, ob eine substanzielle Änderung vorliegt, für die Zulassung oder Nichtzulassung geltend machen. Die derzeitige Novel Food Verordnung bezieht sich allein auf die gesundheitlichen Risiken für den Menschen und reicht nicht aus, um ethische und qualitative Anforderungen der Verbraucher ausreichend zu berücksichtigen. Daher ist beispielsweise eine separate Verordnung für das Klonen von Tieren zur Erzeugung von Nahrungsmitteln notwendig.

Die EU soll eine Folgenabschätzung durchführen und dabei auch sozio-ökonomische und ethische Aspekte berücksichtigen.

Nicht selten werden im internationalen Handelsgeschäft aus politischen Abwägungen Standards gesetzt und damit Strafzölle in Kauf genommen. Mehr Transparenz für Verbraucher ist auch notwendig, um solche politischen Entscheidungen von Abwägungen zur Risikobewertung unterscheiden zu können.

Die insbesondere im Zuge der BSE-Krise entwickelten europäischen Standards der Prozessqualität sind für die Sicherheit und Qualität der erzeugten Lebensmittel essenziell und dürfen nicht per se als Handelshemmnis bewertet werden. Die höheren Kosten für die Produktion in Europa müssen mit dem Ziel der Versorgungssicherheit durch qualifizierte Importzölle auf Waren, die zu inakzeptablen Bedingungen für Mensch, Tier und Umwelt erzeugt wurden, aufgefangen werden können.

Codex Alimentarius Kommission

Auf EU-Ebene befasst sich derzeit eine Rats-AG, die aus Vertretern der Generaldirektion SANCO und aus Regierungsvertretern besteht, mit den Codexfragen, und erstellt die gemeinsame Position für die jeweilige Codex-Sitzung. Die Beteiligung der nationalen Verbraucherverbände ist oft schwierig, da zum Zeitpunkt der nationalen Konsultationen meist schon

abgestimmte EU-Positionen bestehen. Umso wichtiger erscheint es, dass auch auf europäischer Ebene Verbraucherorganisationen in die Positionierung der EU einbezogen werden.

Die europäische Verbraucherorganisation BEUC ist Mitglied im Codex Alimentarius, eine aktive Teilnahme ist jedoch zukünftig nur möglich, wenn auch die Ressourcen zur Verfügung stehen. Denn gerade auf europäischer Ebene ist die Beteiligung von Verbraucherverbänden zentral. Ebenso zentral ist die Beteiligung der internationalen Verbraucherorganisation Consumers International (CI) in den Sitzungen der Codex Alimentarius Kommission. Hierfür muss Geld bereitgestellt werden – etwa in Form eines Trustfonds, wie er auch zur Unterstützung der Teilnahme von Entwicklungsländern an den Sitzungen der Codex Alimentarius Kommission besteht.

Außerdem gilt es, das Vorsorgeprinzip und den Verbraucherschutz auch jenseits von Gesundheitsrisiken in den standardsetzenden Gremien stärker institutionell zu verankern und damit den Verbraucherorganisationen auch Gewicht und Stimme zu verleihen. Zukünftig müssen Verbraucherschutz, Nachhaltigkeit, Anwendung des Vorsorgeprinzips und Prozessqualität als elementare Ziele im Codex Alimentarius festgeschrieben werden. Höhere Lebensmittelstandards einzelner Mitgliedsstaaten müssen in die Entscheidungsfindung des Codex Alimentarius einbezogen sein.

WTO

Die WTO muss Verbraucherinteressen stärker berücksichtigen. Die WTO verfügt mit ihrem Schiedsgericht und der Möglichkeit, hohe Geldstrafen in Form von Strafzöllen zu verhängen, über einen starken Sanktionsmechanismus und nimmt daher massiv Einfluss auf die Spielregeln des internationalen Handels.

Nichtregierungsorganisationen als Nebengremien in der WTO reichen für die Einflussnahme nicht aus. Die WTO muss Verbrauchern bei ihren Entscheidungen Sitz, Stimme und Gewicht einräumen. Dazu ist die substantielle Beteiligung von Consumers International zu ermöglichen. Denkbar ist ein Trustfund für Verbraucherorganisationen.

Das Vorsorgeprinzip und die Berücksichtigung anderer berechtigter Interessen außerhalb des Gesundheitsschutzes müssen verankert werden. Ansprüche der Verbraucher dürfen nicht als nichttarifäre Handelshemmnisse missverstanden werden.

Das Welthandelsrecht muss das Verbraucherrecht auf Information und Wahlfreiheit anerkennen. Beschränkungen und Kennzeichnungspflichten für Produktionsverfahren, die von Verbrauchern kritisch gesehen werden, müssen möglich sein.

Durch die Aufnahme des Ziels „Verbraucherschutz“ in die Präambel der WTO oder durch eine „*Consumer Clause*“, muss sichergestellt werden, dass Maßnahmen zur Information der Verbraucher über die Qualität von Produkten, einschließlich der Produktionsqualität, keinen Verstoß gegen das Welthandelsrecht bedeuten.

Konkrete Forderungen des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzbv) in Bezug auf die im Dossier aufgegriffenen Fallbeispiele:

Hormonfleisch

Bisher wird international anerkannt, dass die europäische Bewertung des Risikos von Hormonfleisch zu einem anderen Ergebnis kommt als die US-amerikanische. Was die Milch von mit Hormonen gepuschten Kühen zur Steigerung der Milchleistung anbelangt, schwelt noch immer die Auseinandersetzung mit den US-Amerikanern. Es ist lediglich eine Frage der Zeit, wann sich Länder zusammenfinden und gegen die restriktive Haltung der Europäer bei der WTO zu Felde ziehen.

Bisher behelfen sich Europäische Politiker im Streit um das Hormonfleisch damit, den US-Amerikanern vergünstigte Handelsbedingungen für die Einfuhr von nicht mit Hormonen behandelte Rinder zu gewähren. Eine Klarstellung in der WTO und im Codex Alimentarius sollte dazu beitragen, dass Europäer sich für ihre unterschiedliche Risikobewertung von Hormonfleisch nicht frei kaufen müssen.

Chloriertes Geflügel

Lebensmittel müssen auch im Zuge der zunehmenden Verbreitung von Krankheiten, die von Tieren auf den Menschen übertragen werden (sogenannten Zoonosen), sicher sein.

Die Chlorierung von Geflügelfleisch zur Abtötung von Keimen ist dabei nicht die Lösung. Aufgrund von zahlreichen Möglichkeiten, in denen Hygienefehler zu erneuten Kontaminationen mit krankmachenden Keimen führen können, stehen insgesamt die Hygienekonzepte zur Diskussion. Dazu gehört neben den chemischen Behandlungsverfahren auch eine Vielzahl von physikalischen Verfahren.

Hygiene muss als Gesamtpaket angesehen werden. Die gesamte Kette vom Erzeuger bis in den Kühlschrank des Verbrauchers muss betrachtet und optimiert werden.

Dabei müssen Vorteil und Risiken bestimmter Verfahren abgewogen werden. So kommen wissenschaftliche Studien zu dem Schluss, dass mit dem Einsatz von Chemikalien beziehungsweise Bioziden das Potenzial von zunehmenden Antibiotikaresistenzen erhöht wird.

Auch bei der Diskussion um chloriertes Geflügel müssen die vielfältigen anderen Interessen (other legitimate interests) einer Gesellschaft berücksichtigt werden. Im Falle der chemischen Behandlung zur Keimabtötung muss auch die Umweltrelevanz betrachtet werden.

Das Codex Committee on Food Hygiene ist eine der zahlreichen themenspezifischen Codex-Komitees und befasste sich im November 2009 mit dem Thema. Deutlich wurden die kontroversen Positionen zwischen der europäischen Delegation und der Delegation der USA. In dem Bericht zu der Arbeit an dem Leitlinienentwurf zur Bekämpfung von Salmonellen und Campylobacter (proposed Draft Guideline for the Control of Campylobacter and Salmonella spp. in chicken meat) wird festgestellt, dass es keinen Konsens gibt. Eine Delegation unter der Leitung von Neuseeland und Schweden und der Mitarbeit von Brasilien wird nun einen neuen Leitlinienentwurf anfertigen. Eines ist gewiss: Bei einem Konsens wird die europäische Seite Federn lassen.

Klonfleisch

Gemeinsam mit unseren Partnern im europäischen Verband der Verbraucherorganisationen (BEUC) ist der vzbv der Auffassung, dass das Klonen von Tieren im Lebensmittelbereich keine Anwendung finden sollte, da es weder Vorteile für den Verbraucher bietet noch für die Nahrungssicherung, Lebensmittelsicherheit oder zur Zuchtverbesserung notwendig ist. Das gegenwärtige Leiden und die gesundheitlichen Probleme von Ersatzmuttertieren und tierischen Klonen sind inakzeptabel. Wenn Klonen zu Lebensmittelproduktionszwecken in anderen Ländern angewendet werden sollte, sollten verschiedene unerlässliche Vorkehrungen für den Import getroffen werden.

Voraussetzung dafür ist auch, dass Untersuchungsmethoden entwickelt werden, mit denen nachgewiesen werden kann, dass tierische Produkte von geklonten Tieren gewonnen wurden. Die Kontrolle einer Kennzeichnungspflicht von Lebensmitteln geklonter Tiere ist anderenfalls nicht möglich.

Unabhängig von der ethischen Bewertung ist zu prüfen, ob eine mögliche Zulassung von Klonfleisch nicht einem Verfassungsbruch gleich käme. Eine Klonzulassung verstößt nach Auffassung vieler Tierschützer nicht nur gegen das EU-Recht zur landwirtschaftlichen Tierhaltung, sondern zugleich gegen das Tierschutzprotokoll in den Amsterdamer Verträgen, das die EU und seine Mitgliedstaaten verpflichtet, Tiere gegen derartige Übergriffe zu schützen.

Ein umfassendes Klonverbot in der Landwirtschaft ist allein schon deshalb notwendig, weil es gegen die Richtlinie 98/58/EG über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere verstößt. Danach dürfen „natürliche oder künstliche Zuchtmethoden, die den Tieren Leiden oder Schäden zufügen oder zufügen können“, nicht angewendet werden.

In der WTO und in der Codex Alimentarius Kommission müssen diese gesellschaftlichen Schwerpunkte, die in geltendes (unter anderem europäisches) Recht gemündet sind, berücksichtigt werden.

Lebensmittelsicherheit und Prozessqualität von Lebensmitteln in Europa –

Was sind unsere Ansprüche? Wie können sie gesichert werden?

Dr. Friedhelm Mühleib

Dieses Dossier wurde im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbands e.V. erstellt.

1. Lebensmittelsicherheit in Zeiten der Globalisierung	9
1.1. Lebensmittelsicherheit in Deutschland und Europa: Starke Standards schützen die Verbraucher	10
1.2. EU und Globalisierung: Im Spagat zwischen Öffnung und Verteidigung der Ansprüche	11
1.3. Verbraucher im Globalisierungskarussell: Zu schwach vertreten	12
2. Die Fallbeispiele: Europäische Standards gegen den Rest der Welt?	14
2.1. Das Importverbot für Hormonfleisch	14
2.1.1. Der Hintergrund: Rückstände gefährden die Gesundheit	14
2.1.2. Der Streit: Vorwand zum Schutz vor billigen Importen?	14
2.1.3. Der Konflikt: 20 Jahre lang festgefahrene Fronten	15
2.1.4. Die Position der Wissenschaft: Unter Einfluss der Politik?	17
2.1.5. Die gesellschaftliche Debatte: Europäer wollen kein Hormonfleisch!	18
2.2. Das Importverbot für dekontaminiertes Geflügel	19
2.2.1. Der Hintergrund: Bakterien lieben Geflügelfleisch	19
2.2.2. Der Streit: Gleiches Ziel – verschiedene Wege	20
2.2.3. Der Verlauf: Keine Einigung in Sicht	21
2.2.4. Die Position der Wissenschaft: Kein grundsätzliches Nein.	23
2.2.5. Die gesellschaftliche Debatte: Breite Allianz der Gegner	24
2.2.6. Fazit: Von der Neigung der Politik zu Opportunismus	25
2.3. Braucht die Welt Klonfleisch?	26

2.3.1. Der Hintergrund: Klonfleisch – ein Risiko?	26
2.3.2. Die Debatte: Darf Klonfleisch künftig auf Europas Märkte	26
2.3.3. Der Verlauf: Klonfleisch darf in USA bereits auf den Tisch!	27
2.3.4. Die Position der Wissenschaft: Keine erkennbaren Risiken.....	28
2.3.5. Die gesellschaftliche Debatte: Ablehnung auf breiter Basis	29
2.3.6. Fazit: Wahlfreiheit der Verbraucher muss erhalten bleiben.....	31
Exkurs: In wie weit werden im Welthandelsrecht oder den Standards der Codex Alimentarius Kommission Verbraucherinteressen berücksichtigt?	36

1. Lebensmittelsicherheit in Zeiten der Globalisierung

Globalisierung findet inzwischen auch auf den Tellern der Verbraucher statt. Die Verfügbarkeit von Lebensmitteln in den Industrieländern ist heute im wahrsten Sinne des Wortes „grenzenlos“. Der weltweite Lebensmittelhandel macht es möglich, dass Verbraucher praktisch jederzeit jedes erdenkliche Lebensmittel beschaffen können – angefangen von exotischen Früchten, die bereits zum Standardsortiment vieler Handelsketten gehören, bis hin zu den unterschiedlichsten Ethnic Food-Produkten aus den entlegensten Winkeln dieser Erde. Ermöglicht wird die grenzenlose Verfügbarkeit von Lebensmitteln durch das sprunghafte Wachstum des internationalen Handels mit Lebensmitteln: Seit 1960 hat sich der Wert des internationalen Handels mit Lebensmitteln verdreifacht, sein Volumen hat sich vervierfacht. Dabei spielt Deutschland eine wichtige Rolle: Wir sind zweitgrößter Agrarimporteur und viertgrößter Agrarexporteur.

Den Konsumenten verschafft das eine nie gekannte Wahlfreiheit in Bezug auf Lebensmittelauswahl und Gestaltung des Speiseplans. Damit der Verbraucher die breite Palette des Angebots bedenkenlos und unbesorgt genießen kann, bedarf es eines enormen Aufwandes. Der beginnt mit der Frage, ob ein Produkt überhaupt in die europäische Gemeinschaft beziehungsweise in die Bundesrepublik eingeführt werden darf. Gesetze, Rechtsvorschriften und Qualitätsstandards bezüglich der Herstellung und des Vertriebs von Lebensmitteln in Drittländern unterscheiden sich oft erheblich von den entsprechenden Maßstäben in der EU. Diese Unterschiede definieren das enorme Konfliktpotenzial im Feld des globalisierten, internationalen Lebensmittelhandels, der sich bei näherem Hinsehen als „Minenfeld“ erweist.

Über den Abgleich der rechtlichen und qualitativen Aspekte hinaus stehen hinter ungelösten Handelsfragen oft massive politische und wirtschaftliche Interessen, wenn es zum Beispiel um den Schutz der Binnenmärkte vor der Überflutung durch billigere Importwaren geht. Doch es gilt das Primat des freien Handelsverkehrs in einem globalen Markt. Die Spielregeln werden von der Welthandelsorganisation (WTO) festgelegt. Sie wacht darüber, dass Handelshemmnisse abgeschafft werden.

Treten im Rahmen des internationalen Handels Probleme auf und fühlen sich Staaten durch Standards benachteiligt, können sie eine Schlichtungsinstanz innerhalb der WTO anrufen. Im Welthandelsrecht werden allerdings Vorbehalte nationaler Verbraucherorganisationen – etwa im Sinne des Vorsorgeprinzips - als Handelshemmnisse bewertet. Die Stimme der Verbraucher ist im Rahmen von WTO-Verhandlungen weder vertreten noch findet sie Gehör. Konkret: Wenn die Gegenseite als Reaktion auf europäische Einfuhrverbote mit Strafzöllen oder anderen Sanktionen droht, die europäische Exporteure unter Druck setzen, ist die Versuchung für Politiker groß, Ansprüche der Verbraucher auf dem Altar der politischen Interessen zu opfern. So existiert die reale Gefahr, dass politische Kompromisse auf dem Rücken der Verbraucher ausgetragen werden.

Die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise dürften übrigens die Probleme des internationalen Handels eher verschärfen und damit auch den Schutz der Verbraucherinteressen im Rahmen des globalisierten Lebensmittelhandels noch wichtiger werden lassen: Verschuldete

Staaten brauchen neues Wachstum, um ihre Wirtschaft zu sanieren. Wo neues Wachstum generiert wird, drängen Produkte auch aus dem Agrar- und Lebensmittelsektor auf die internationalen Märkte – und viele davon wollen auf die Märkte der EU. Gleichzeitig werden zum Beispiel gerade in den USA protektionistische Stimmen laut, die die Binnenwirtschaft mit der Forderung schützen wollen: Importe müssen draußen bleiben. Diese Konstellation lässt für die Zukunft des Welthandels nichts Gutes hoffen. Sie könnte für die EU bedeuten: Erschwerung der Exporte bei gleichzeitig verstärktem Druck von Importen auf den europäischen Markt. Im Rahmen einer solchen Entwicklung muss auch aus Sicht des Verbraucherschutzes darauf geachtet werden, dass Importprodukte europäischen Standards gerecht werden.

1.1. Lebensmittelsicherheit in Deutschland und Europa: Starke Standards schützen die Verbraucher

Lebensmittelsicherheit genießt in Deutschland einen hohen Stellenwert. Ein eng geknüpft Netz aus Gesetzgebung, Wissenschaft sowie Institutionen und Behörden der Lebensmittelüberwachung sorgt dafür, dass Lebensmittel in Deutschland so sicher sind wie nie zuvor. Auch die Verbraucherverbände haben mit ihren Verbesserungsvorschlägen viel dazu beigetragen, das heutige Angebot an Lebensmitteln überdurchschnittlich sicher zu machen. Das Dach der Lebensmittelsicherheit bildet das Lebensmittelrecht mit seinen mehr als 200 Gesetzen und Verordnungen. Alle Regelungen dienen den drei Hauptzielen des Lebensmittelrechts: 1. Schutz der Gesundheit. 2. Schutz der Verbraucher vor Täuschung. 3. Sachgerechte Information der Öffentlichkeit. Das „Haus“ der Lebensmittelsicherheit ruht auf sieben Pfeilern:

1. Das Prinzip der Lebensmittelkette: Für alle Lebensmittel gilt „vom Acker bis zum Teller“, ein geschlossenes System von Vorschriften und Kontrollen entlang der gesamten Lebensmittelkette. In dieser Kette werden die staatlichen Überwachungssysteme aktiv: Veterinärbehörden zum Beispiel überwachen die landwirtschaftlichen Betriebe in der Fleischerzeugung und die Schlachthöfe. Die amtliche Lebensmittelüberwachung, die in Deutschland Aufgabe der Bundesländer ist, kontrolliert Lebensmittel und Betriebe von Herstellern, Handwerk, Handel und Gastronomie.

2. Das Prinzip der Unternehmerverantwortung: Jeder, der ein Lebensmittel herstellt, unterliegt der Sorgfaltspflicht. D.h. er ist selbst dafür verantwortlich und haftbar, dass sein Produkt sicher ist. Die meisten Lebensmittelhersteller arbeiten inzwischen mit standardisierten Qualitätsmanagement-Systemen und tragen damit entscheidend zu einer Sicherung der Lebensmittelqualität bei.

3. Das Prinzip der Rückverfolgbarkeit: Hersteller müssen einerseits dokumentieren, wohin sie welche Lebensmittel geliefert haben. Und sie müssen nachweisen können, woher ihre Rohstoffe kommen. So kann im Fall eines Problems die Ursache schnell gefunden werden.

4. Die unabhängige wissenschaftliche Risikobewertung: Für sie gibt es seit dem Jahre 2002 das Bundesinstitut für Risikoforschung (BfR), das die gesundheitlichen Risiken von Lebensmitteln, Produkten oder Chemikalien abwägt und erforscht. Aufgabe des BfR ist es einerseits, die Bundesministerien bei ihren politischen Entscheidungen wissenschaftlich zu beraten. Der gesamte Bewertungsprozess soll andererseits auch für alle Bürger transparent dargestellt werden. Durch eine umfassende, vollständige und nachvollziehbare Risikokommunikation macht das BfR Wissenschaft im Bereich der Lebensmittelsicherheit auch für den Verbraucher sichtbar und nutzbar.

5. Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement: Dort, wo die Risikobewertung neue Gefahren aufzeigt, muss schnell und gezielt gehandelt werden. Für dieses Risikomanagement sorgt u. a. das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL), das im Jahr 2002 als Behörde für das Risikomanagement gegründet wurde. Zu seinen Hauptaufgaben gehört es, die Kommunikation von Risiken transparenter zu gestalten und Risiken zu managen, bevor aus ihnen Krisen entstehen. Weltweite Warenströme bringen durch einen Verlust an Informationen über die Herstellung und Verarbeitung Risiken mit sich. Das BVL unterstützt die neuen Mitgliedstaaten der EU und Drittstaaten beim Aufbau und der Entwicklung einer effizienten Lebensmittelüberwachung.

6. Das Vorsorgeprinzip: Vorsorgen ist besser als heilen. Wird zum Beispiel ein bisher unbekannter Stoff entdeckt, der im Verdacht steht, die Gesundheit zu schädigen, greift das Vorsorgeprinzip. Dann können Maßnahmen ergriffen werden, die vorsorglich Grenzwerte definieren oder die Verwendung einschränken, bis genauere wissenschaftliche Erkenntnisse vorliegen.

7. Die transparente Risikokommunikation: Die Öffentlichkeit hat einen Anspruch darauf, über neue Risiken schnell und umfassend informiert zu werden. Das geschieht zum einen durch die Öffentlichkeitsarbeit der Ministerien und Behörden im Bereich der Lebensmittelsicherheit, aber auch durch Institutionen der Verbraucherarbeit, die mit öffentlichen Mitteln gefördert werden – unter anderem der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv), die Stiftung Warentest, der aid Infodienst Verbraucherschutz, Ernährung, Landwirtschaft und die Deutsche Gesellschaft für Ernährung (DGE).

In unserer globalisierten Welt ist es für die Institutionen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes wichtig, international vernetzt zu sein. Entsprechend wurde auf Ebene der Europäischen Union die **Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA)** geschaffen. Die EFSA ist eine unabhängige Behörde, die aus dem EU-Haushalt finanziert wird, aber unabhängig von der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und den EU-Mitgliedstaaten handelt. Die EFSA ist im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit der Grundpfeiler der Risikobewertung der EU. In enger Zusammenarbeit mit nationalen Behörden und offenem Austausch mit betroffenen Interessengruppen soll die EFSA unabhängige wissenschaftliche Beratung zur Verfügung stellen und deutlich und verständlich über vorhandene und aufkommende Risiken kommunizieren. Für die schnelle grenzüberschreitende Weitergabe von Informationen über Lebens- oder Futtermittel, von denen Risiken für Verbraucher ausgehen können, sorgt ein europäisches Schnellwarnsystem: Rapid Alert System für Food and Feed (RASFF).

1.2. EU und Globalisierung: Im Spagat zwischen Öffnung und Verteidigung der Ansprüche

Die Globalisierung im Lebensmittelhandel stellt keinen geringeren Anspruch an die Europäische Union als die möglichst weitgehende Öffnung unserer Märkte für Lebensmittel aus Drittländern. Bevor ein Lebensmittel importiert werden darf, stellt sich generell die Frage, ob seine Qualität unseren Anforderungen der Lebensmittelsicherheit entspricht. Zum Verhältnis von Lebensmittelimporten und Lebensmittelsicherheit in der EU definiert das Weißbuch Lebensmittelsicherheit: „Zentraler Grundsatz für die Einfuhr von Lebens- und Futtermitteln ist,

dass sie mindestens denselben Gesundheitsschutzanforderungen genügen müssen, wie die Gemeinschaft sie für ihre eigene Produktion festgelegt hat.“

Im Rahmen eines globalisierten Handels mit Lebensmitteln werden die Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten mehr und mehr durch die EU vertreten – auch im Bereich der Lebensmittelsicherheit. Bei Streitigkeiten und Problemfällen vertritt Brüssel die Mitgliedstaaten gegenüber Drittländern. Die Ausführungen des Weißbuchs umreißen das Konfliktfeld:

- Im Konfliktfall muss zunächst ein gemeinsamer Standpunkt der EU-Mitglieder gefunden werden. Das kann sich z.T. schwierig gestalten, da die Bestimmungen und Vorstellungen der einzelnen Mitgliedsländer in Details erheblich voneinander abweichen können. Dabei versuchen natürlich auch im europäischen Rahmen die verschiedensten Interessengruppen wie zum Beispiel die großen Wirtschaftsverbände oder große Unternehmen ihren Einfluss geltend zu machen.
- Die gemeinsamen Standpunkte müssen schließlich auf internationaler Ebene vertreten werden. Dabei gilt es unter anderem, europäische Vorstellungen zum Beispiel gegenüber den Anforderungen der Welthandelsorganisation (WTO) zu vertreten und durchzusetzen. Dabei stoßen ebenfalls häufig sehr unterschiedliche Vorstellungen aufeinander. So darf nach WTO-Recht nur für solche Produkte ein Import-Verbot ausgesprochen werden, die nachweislich die Gesundheit von Verbrauchern schädigen. Die Ansprüche europäischer Verbraucher an die Qualität des Produktes und seine Herstellung gehen aber weit darüber hinaus. In den Entscheidungskriterien der WTO wird dies jedoch nicht berücksichtigt.

1.3. Verbraucher im Globalisierungskarussell: Zu schwach vertreten

Verbraucher sind auch und gerade im Lebensmittelbereich einer Flut von Informationen ausgesetzt, die vom Einzelnen nicht mehr zu bewältigen ist. Die Gefahren eines globalisierten Lebensmittelmarktes nimmt der Verbraucher erst im Problemfall wahr. Werden etwa bei Produkten aus Drittländern überhöhte Rückstände festgestellt, wird das Thema wahrgenommen und dringt zu einer breiten Öffentlichkeit vor. Solange keine direkte Gefahr für den Konsumenten besteht, dringen Handelsprobleme um Lebensmittel auf supranationaler politischer Ebene kaum ins öffentliche Bewusstsein vor. Grundsätzlich sind auch die Verbraucherorganisationen dafür, dass sich die Märkte öffnen. Letztlich können die Verbraucher von einer großen Vielfalt an Produkten profitieren. Wenn dabei die Standards verhandelt werden, ist es das erklärte Ziel des Verbraucherschutzes, die in Europa entwickelten Standards für Qualität und Sicherheit möglichst weitgehend zu verteidigen.

Bei laufenden Streitigkeiten wie zum Beispiel den Einfuhrverboten für Hormonfleisch, Klonfleisch oder dekontaminiertes Geflügel fehlt den Verbrauchern schlicht jegliche Transparenz: Kaum einer weiß, worüber dort verhandelt wird. Ablehnung reicht jedoch bei internationalen Verhandlungen nicht, um Einfluss auf die politischen Prozesse zu nehmen. Die Vertretung der Verbraucher auf der politischen Ebene ist natürlich in erster Linie Aufgabe der Institutionen und Verbände des Verbraucherschutzes. Doch deren Einfluss ist gerade auf supranationaler Ebene schwach. Auf jeden Verbrauchervertreter in Brüssel kommen mehrere hundert Wirtschaftslobbyisten. Betrachtet man alleine die Ebene der EU wird klar: Der enormen institutionellen Macht, die sich hier aufgebaut hat, steht etwa mit BEUC, dem Dachverband der unabhängigen und nationalen Verbraucherorganisationen in Europa, und den ver-

schiedenen nationalen Verbraucherorganisationen in den Mitgliedstaaten nur ein schwaches Gewicht gegenüber.

Im Grundsatzpapier Ernährungspolitik des wissenschaftlichen Beirats „Verbraucher- und Ernährungspolitik“ beim BMELV aus dem Jahr 2005 wird bereits gefordert: „Die wirksame Partizipation von Verbraucherorganisationen und anderen ernährungspolitisch engagierten Organisationen als Beobachter und Experten auf internationaler Ebene erfordert aus Sicht des Beirates erhebliche Anstrengungen zur Einarbeitung, Koordination und kompetenten Vorbereitung in einer von unterschiedlichen Verhandlungskulturen geprägten Landschaft von ernährungsrelevanten internationalen Abkommen. In diesem Bereich herrschen ganz besonders krasse Informations-, Beteiligungs- und Betroffenheitsasymmetrien vor. Eine stabile und durch die Bürger hochgradig legitimierte Ernährungspolitik der Bundesregierung muss sicherstellen, dass die Teilnahme und Wirksamkeit deutscher NRO-Vertreter bei internationalen Verhandlungen nicht an Finanzhürden scheitert.“

Bei internationalen Handelsstreitigkeiten im Lebensmittelbereich kommen zwei Institutionen von entscheidender Bedeutung ins Spiel: Die WTO und die Codex-Alimentarius Kommission. Der Codex Alimentarius ist seit 1994 als wissenschaftlich fundierte Referenznorm durch die Welthandelsorganisation anerkannt. Diese Normen dienen als Grundlage bei Streitschlichtungsverfahren in internationalen Handelskonflikten.

In der WTO haben Verbraucherinstitutionen weder Stimme noch Gewicht. Im Codex Alimentarius wird die Position der Verbraucher allenfalls gehört. Argumente und Ansprüche des Verbraucherschutzes spielen bei den Entscheidungen nach wie vor keine ausreichende Rolle.

Die WTO akzeptiert ausschließlich Gründe des Gesundheitsschutzes für ihre Entscheidungen. Interessen der Verbraucher, die zum Beispiel im Sinne des Vorsorgeprinzips weit darüber hinausgehen, werden von der WTO nicht als Grund für strengere Gesetze akzeptiert. Verbraucher haben zunehmend Ansprüche nicht nur an die Sicherheit von Lebensmitteln, sondern auch an ihren Herstellungsprozess. Sie lehnen bestimmte Herstellungsarten ab – sei es aus ethischen, ökologischen oder anderen Gründen. Das beanspruchte Recht der Verbraucher, über diese Kriterien informiert zu werden und so durch ihren Einkauf über Produktionsweisen mitentscheiden zu können, widerspricht der Logik der WTO. Die verlangt wissenschaftliche Begründungen für handelsbeschränkende Maßnahmen. Mitgliedstaaten mit höheren nationalen Lebensmittelstandards können durch die WTO gezwungen werden, ihr hohes Schutzniveau zu verlassen und Codex Standards zu übernehmen.

Codex-Alimentarius Kommission: Sie ist das wichtigste internationale Gremium zur Festlegung von Lebensmittelstandards. Ihre Standards werden international ausgehandelt und stellen Kompromisse dar. Dabei können die deutschen oder europäischen Regelungen erheblich unterschritten werden. Für strengere Maßnahmen muss die gesundheitliche Notwendigkeit wissenschaftlich belegt werden. Viele Länder orientieren sich bei ihrer nationalen Gesetzgebung im Lebensmittelbereich an den Vorgaben des Codex. Das bedeutet auch: Die Interessen des Verbraucherschutzes sollten bereits in die Standards einfließen, die der Codex setzt. Allerdings spielen Verbraucherschutz und Verbraucherinteressen bei der Entscheidungsfindung in der Codex-Kommission

bis heute eine untergeordnete Rolle. So hat zum Beispiel das Vorsorgeprinzip als wichtige Leitlinie des Verbraucherschutzes bis heute keinen ausreichenden Eingang in die Zielsetzung des Codex gefunden. Hier besteht erheblicher Reformbedarf.

Die Codex-Standards dienen unter anderem der internationalen Harmonisierung rechtlicher Regelungen zur Lebensmittelsicherheit – ein Prozess, in dem auch viele europäische Regelungen an den globalen Handel angepasst werden. Gerade bei internationalen Handelsabkommen wird zunehmend auf der Basis der Codex-Standards verhandelt. Aus europäischer Sicht ist dies häufig mit einer Verwässerung beziehungsweise Aufweichung des Verbraucherschutzes verbunden.

2. Die Fallbeispiele: Europäische Standards gegen den Rest der Welt?

2.1. Das Importverbot für Hormonfleisch

Nicht minder komplex und umstritten ist der Bann der Europäer auf Hormonfleisch. Hormone in der Tiermast – das war bereits Ende der achtziger Jahre ein Dauerthema in den deutschen und europäischen Medien. Zahlreiche Hormonskandale hatten die Öffentlichkeit für das Thema sensibilisiert und die kritische Position der Verbraucherverbände gestärkt. Von verschiedenen Seiten wurde die Forderung eines Verbots von Hormonen in der Fleischherstellung laut. Schließlich sah auch die EU die Dringlichkeit zu handeln und schränkte im Jahr 1988 den Einsatz natürlicher Hormone bei der Viehzucht weitgehend ein.

Der Einsatz von künstlichen Hormonen wird ganz verboten. Die Präparate stehen im Verdacht, Krebs auszulösen oder die Tumorbildung zu beschleunigen. Seit 1989 gilt für Fleisch, das mit Wachstumshormonen erzeugt wurde, ein Importverbot. An dieser Entscheidung entzündet sich ein Handelsstreit, der erst 21 Jahre später – im Herbst 2009 – beigelegt wurde.

2.1.1. Der Hintergrund: Rückstände gefährden die Gesundheit

Seit langem weisen Forscher auf mögliche Gefahren durch Hormonrückstände im Fleisch hin. Der US-Veterinärmediziner Samuel Epstein etwa, Träger des alternativen Nobelpreises, warnt vor Östradiol, dem am häufigsten eingesetzten Masthormon. Das Präparat sei potenziell krebsfördernd und erbgutschädigend. Der US-Krebsforscher Joachim Liehr meint, man solle „auf keinen Fall“ ein erhöhtes Gesundheitsrisiko durch den Einsatz von Hormonen als Mastbeschleuniger eingehen. Bei Frauen steige das Risiko an Brustkrebs zu erkranken mit der Höhe ihres Östrogenspiegels. Ähnliches gelte für Prostatakrebs bei Männern.

2.1.2. Der Streit: Vorwand zum Schutz vor billigen Importen?

Aus Sicht der Nordamerikaner dient das Importverbot im Wesentlichen dem Ziel, den hoch subventionierten EU-Rindfleischmarkt vor der billigeren Ware aus den USA und Kanada abzuschotten. Mit dem Argument des Verbraucherschutzes, klagen die Amerikaner, sei das Verbot nicht zu rechtfertigen. Die Europäer hätten bislang keinen wissenschaftlichen Nachweis über die Gefährlichkeit der Masthormone vorgelegt. Die US-Züchter bieten als Kompromiss an, ihr Fleisch mit der Bezeichnung „Made in the USA“ zu kennzeichnen; das Label soll aber keinen Verweis auf den Einsatz künstlicher Masthormone enthalten. Das war den Europäern viel zu wenig. Bei den Verhandlungen, die sowohl auf bilateraler Ebene als auch

vor dem Schiedsgericht der WTO ausgetragen wurden, zogen beide Seiten alle Register der politischen Klaviatur, um sich mit den jeweils eigenen Vorstellungen durchzusetzen. Die Argumentation des vorbeugenden Verbraucherschutzes hat den Europäern dabei letztlich eher wenig genutzt, da weder WTO noch die USA bereit waren, auf diese Argumente einzugehen.

2.1.3. Der Konflikt: 20 Jahre lang festgefahrene Fronten

1989 Die Europäische Gemeinschaft erlässt ein erstes Importverbot für Fleisch, das von Tieren stammt, die mit Wachstumshormonen behandelt wurden. Die Regelung trifft vor allem die USA und Kanada, wo der Einsatz von Wachstumshormonen erlaubt ist. Da keine Verhandlungslösung erzielt wird, verhängen die USA noch im selben Jahr Importzölle im Wert von 93 Mio. \$ auf eine Reihe von Agrar-Exportprodukten aus der EU.

1996: Die USA und Kanada ziehen ihre Strafzölle zurück, beantragen allerdings gleichzeitig ein Schlichtungsverfahren bei der WTO. In dem Bericht, den die WTO dazu ein Jahr später vorlegt, wird das Importverbot der Europäer als Verstoß gegen das WTO-Übereinkommen gewertet. Die Argumente aus der Sicht des vorbeugenden Gesundheitsschutzes werden als nicht stichhaltig zurückgewiesen. Die EU wiederum legt unmittelbar Widerspruch gegen das Schiedsurteil ein – und scheitert damit nochmals. Das Berufungsgremium bemängelt vor allem die schwache beziehungsweise unzureichende wissenschaftliche Beweisführung für die Behauptung gesundheitsschädlicher Wirkungen der betreffenden Hormone.

1998: Abschließend – und damit rechtlich bindend – entscheiden die WTO-Schiedsrichter Anfang 1998, die EU müsse bis zum 13. Mai 1999 entweder handfeste Belege über die Gefährlichkeit der Wachstumshormone vorlegen oder das Importverbot aufheben. Die WTO be ruft sich dabei auch auf die nicht unumstrittene Entscheidung des Codex Alimentarius (s.u.). In ihrem Schiedsspruch erkannte das WTO-Gremium das Recht der EU zwar an, nach dem Vorsorgeprinzip zu handeln. Das Beharren darauf sei jedoch keine hinreichende Begründung für das langfristige Verhängen eines Importverbots: WTO-Mitglieder, die solche Maßnahmen trafen, seien verpflichtet, innerhalb einer vertretbaren Zeitspanne die für eine umfassende und objektive Risikobewertung nötigen Informationen einzuholen und die Maßnahmen zu überprüfen. Die WTO bemisst diese Zeitspanne auf 15 Monate – und die USA lassen keinen Zweifel daran, dass sie am 13. Mai 1999 von den Europäern die Freigabe des Marktes erwarten.

„Wenn es keine zufriedenstellende Lösung gibt, sind wir bereit, unsere Rechte zu schützen“, erklärt der damalige US-Agrarminister Dan Glickman. Sollten die Europäer das Importverbot nicht aufheben, würden die USA europäische Produkte erneut mit Strafzöllen belegen. Die damalige Gesundheitsministerin Andrea Fischer (Bündnis 90/Grüne) schießt genau so scharf zurück: „Der Zugang auf den EU-Markt für US-Rindfleisch, das nicht ausdrücklich ohne Anwendung von hormonellen Wachstumsförderern erzeugt worden ist, hängt entscheidend vom Ausgang der noch andauernden Risikobewertung ab. Darüber lässt die EU nicht mit sich verhandeln.“ Die EU gibt damals eine ganze Serie von Studien in Auftrag, um die eigene Argumentation mit wissenschaftlichen Ergebnissen zu unterlegen.

1999: Mit Genehmigung der WTO erheben die USA und Kanada jährliche Sanktionen in Höhe von 116,8 Mio. \$ (92 Mio. €) beziehungsweise 11,3 Mill. Kanada-Dollar (7 Mio. Euro). Die Sanktionen treffen EU-Produkte wie zum Beispiel Senf, Fleisch und französischen Roquefort-Käse, aber auch Textilien und Motorräder. Die EU-Kommission ersucht die USA und

Kanada mehrfach um Kopien der Studien und Daten, auf die man die Zulassung jenseits des Atlantiks stützt. Auf die Zusendung warten die Europäer noch heute. Am 30. April 1999 liefert das Scientific Committee on veterinary Matters relating to Public Health (SCVPH) einen Bericht an die EU-Kommission, in der man die gesundheitliche Gefahren auf Grund der neuen Studien bestätigt (s.u.).

2000: Die EU-Kommission sieht die Haltung der EU in der Hormonfrage durch die Ergebnisse des SCVPH bestätigt und schlägt für den EG-Binnenmarkt eine Verschärfung der bisherigen Regelungen vor, die ein dauerhaftes Verbot des Hormons 17-Beta-Östradiol und eine weitgehende Beschränkung des Einsatzes weiterer Hormone vorsieht. Der Vorschlag wird 2002 vom Rat übernommen und vom Parlament in 2. Lesung 2003 angenommen. Damit sendet man gleichzeitig ein Signal über den Atlantik mit der Botschaft: Die Position der Europäer steht!

2004: Die EU reicht Anfang November auf der Basis der SCVPH-Erkenntnisse bei der WTO Beschwerde gegen die amerikanisch-kanadischen Strafzölle ein. Man argumentiert, die Ergebnisse lieferten die wissenschaftlichen Beweise für die Gefährdung der Gesundheit durch Hormonrückstände. Das Einfuhrverbot entspreche deswegen den WTO-Regeln, Strafzölle seien nicht mehr gerechtfertigt und müssten abgeschafft werden. Washington entgegnet daraufhin, an der Sachlage habe sich nichts geändert. Das Einfuhrverbot der EU sei weiter in Kraft, und sei nach wie vor wissenschaftlich nicht gestützt. Die Hormonmengen, über die die EU besorgt sei, so damals ein Sprecher Washingtons „sind ungefähr 50 Mal geringer als die zulässige tägliche Dosis und stellen einen kleinen Teil dessen dar, was auf natürliche Weise in einem Ei oder einem Glas Milch vorkommt.“ Der Panelbericht der WTO zu dieser Beschwerde steht bis heute aus. Die Amerikaner sind über die jahrelange Hinhaltenaktik der Europäer im Hormonfleisch-Streit verärgert. Die Züchterlobby NCBA schürt die Stimmung: „Heute geht es um Fleisch und Bananen, morgen könnte es um Soja, Mais, Zitrusfrüchte und um etliche andere US-Produkte und Dienstleistungen gehen.“

2008/2009: Die USA erhöhen den direkten Druck auf die Europäer an der WTO vorbei und kündigen zusätzliche Sanktionen an. Die scheidende US-Administration veröffentlicht am 15.1.2009 nun doch noch überraschend eine neue Liste von Produkten mit Ursprung in der EU beziehungsweise in bestimmten EU-Mitgliedstaaten, auf welche beim Import in die USA ab dem 23. März 2009 100%ige Zusatzzölle erhoben werden sollen. Frankreich gerät in Panik, weil Roquefort-Käse mit einem 300%igen Zusatzzoll erhoben werden soll. Die USA droht mit einem „Karussellverfahren“, bei dem die Strafzölle im Mehrmonatswechsel auf immer neue Produkte umgestellt werden können.

2009: „Die EU und die USA haben im WTO-Streitfall ‘Hormonfleisch‘ eine vorläufige Einigung erzielt.“ Das gibt die Europäische Kommission in einer Pressemeldung vom 6. Mai 2009 bekannt, nachdem EU-Handelskommissarin Catherine Ashton und der US-Handelsbeauftragte Ron Kirk den Durchbruch erzielen. Demnach setzen die USA das Inkrafttreten der angedrohten, zusätzlichen Sanktionen aus und senken die bestehenden Strafzölle schrittweise. Im Gegenzug verpflichtet sich die EU mit Wirkung für die nächsten drei Jahre, ein jährliches Zollfreikontingent von 20.000 t für hormonfreies "High Quality Beef" zu schaffen, das nach drei Jahren auf 45.000 t aufgestockt werden soll. Im vierten Jahr verzichten die USA ganz auf die Strafzölle, wobei vorher die Weichen für eine längerfristige

Vereinbarung getroffen werden sollen. Gleichzeitig verzichten beide Seiten auf weitere Anrufungen des WTO-Schiedsgerichtes.

Mit dieser Einigung kann die Kommission mehr als zufrieden sein – erkennt Washington damit doch zum ersten Mal an, dass der EU-Markt für hormonbehandeltes Fleisch auf Dauer keinen Zutritt bieten wird. Nun wird es in Europa auch weiterhin kein Hormonfleisch aus den USA geben. Dafür dürfen die Franzosen aber ungestraft 450 Tonnen Roquefort pro Jahr nach Amerika verschiffen. Und niemand muss in Beverly Hills künftig 100 Dollar für einen Roquefort-Salat mit Balsamico-Dressing bezahlen.

2.1.4. Die Position der Wissenschaft: Unter Einfluss der Politik?

Anfang der 90er Jahre erklärte die Codex Alimentarius Kommission die Masthormone als unbedenklich. Damals kam ein wissenschaftlicher Sachverständigenausschuss des Codex Alimentarius zum Schluss, dass von den geprüften Wachstumshormonen keine Gefahr für die menschliche Gesundheit ausgehe, wenn die Hormone fachgerecht eingesetzt würden. Es genüge, für gewisse Hormone Höchstwerte für Rückstände festzulegen. Dieser Empfehlungen der Sachverständigen mochten viele Kommissionsmitglieder nicht folgen. Die darauf folgende Diskussion in der Codex Alimentarius Kommission verlief ausgesprochen kontrovers. 1995 wurden schließlich die wissenschaftlich empfohlenen Hormonstandards nur knapp, mit 33 Ja- zu 29 Nein-Stimmen bei sieben Enthaltungen, angenommen. Wie viele Ja-Stimmen amerikanischer Überzeugungsarbeit zu verdanken waren, wird ewig ungewiss bleiben. Den verabschiedeten Standards war nicht mehr anzusehen, dass fast die Hälfte der beteiligten Wissenschaftler und Experten ihre Zustimmung verweigerten.

Unter dem Druck der WTO-Anforderungen gibt die EU-Kommission beim SCVPH einen Bericht in Auftrag, in dem man am 30. April 1999 zu dem Schluss kommt: Von Masthormonen beziehungsweise deren Rückständen in Fleisch gehen endokrine, entwicklungsphysiologische, immunologische, neurobiologische, immuntoxische, gentoxische und karzinogene Risiken aus, wobei die Nachweise der Risiken für die untersuchten Hormonsubstanzen unterschiedlich schlüssig sind: „Der derzeitige Kenntnisstand lässt keine quantitative Einschätzung des Risikos zu.“ Insbesondere für 17-Beta-Östradiol kam der Ausschuss zu dem Ergebnis, „dass es umfangreiche und zuverlässige wissenschaftliche Erkenntnisse gibt, die nahe legen, dass diese Substanz im vollen Umfange als Karzinogen betrachtet werden muss, d.h. dass es sowohl tumorauslösend als auch tumorfördernd wirken kann.“ Von besonderer Bedeutung für die Stellungnahme des Ausschusses war die Feststellung, dass die Exposition selbst gegenüber kleinen Spuren im Fleisch ein Risiko mit sich bringe, da für keines dieser Hormone ein sicherer Schwellenwert ermittelt werden konnte. Ebenso bedeutsam war folgende Feststellung: "Unter den verschiedenen möglichen Risikogruppen sind Kinder vor der Pubertät am stärksten gefährdet, weil Kinder vor der Pubertät äußerst geringe Mengen endogener Hormone produzieren.“

Der SCVPH-Bericht gilt bis heute als „state of the art“, was die Position der europäischen Wissenschaft betrifft. 2003 führt er zum endgültigen Verbot von 17-Beta-Östradiol. Im Jahr 2007 wird die EFSA von der Kommission um eine Aktualisierung der Erkenntnisse gebeten. Das Wissenschaftliche Panel für Kontaminanten in der Lebensmittelkette (CONTAM) kommt zu dem Ergebnis, es gebe keine schlüssigen Daten, die eine Überarbeitung der bisherigen

Risikobewertung im Zusammenhang mit der Verwendung von bestimmten natürlichen und synthetischen Wachstumshormonen (GPH) bei Rindern rechtfertigten.

2.1.5. Die gesellschaftliche Debatte: Europäer wollen kein Hormonfleisch!

Im April 1999 gibt die europäische Verbraucherorganisation BEUC ein Statement zum Thema Hormonfleisch ab, das bis heute Gültigkeit hat. Darin heißt es unter anderem: „Verbraucherorganisationen in ganz Europa unterstützen eine Beibehaltung des Importverbotes für Fleisch von hormonbehandelten Tieren. Die EU und die Europäischen Verbraucherinstitutionen halten die potenziellen Gesundheitsrisiken durch den Verzehr von hormonbehandeltem Fleisch für nicht hinnehmbar. Deshalb handelt die EU richtig, wenn sie im Rahmen des Vorsorgeprinzips die Verwendung der Substanzen im Binnenmarkt verbietet und das Importverbot für behandeltes Fleisch aufrechterhält. European consumers simply do not want hormone treated meat.“

Im Falle des Hormonfleisches zeigt die EU bis zum heutigen Tag große Standhaftigkeit. Das hatte auch zur Folge, dass Verbraucherschützer hierzulande das Thema weitgehend von ihrer Agenda streichen konnten. Anders in den USA. Dort ist der verbreitete Einsatz von Wachstumshormonen in der Rindermast offensichtlich kein Thema für den Verbraucherschutz – abgesehen von einer Substanz: Dem (künstlich hergestellten) Wachstumshormon BST, das verbreitet zur Steigerung der Milchproduktion eingesetzt wird. Die seit Jahren andauernde, landesweite Kampagne gegen das BST (und vor allem auch gegen das Herstellerunternehmen, den Agrar- und Saatgutmulti Monsanto) kann inzwischen beachtliche Erfolge verbuchen. Und das, obwohl amerikanische Gerichte zum Beispiel eine Kennzeichnung von BST-frei hergestellten Produkten untersagten – mit der Begründung, eine solche Kennzeichnung hätte die Irreführung der Verbraucher zur Folge.

Inzwischen ist es einer Koalition von 440 Organisationen aus dem Gesundheitssektor gelungen, Hormon-Milch aus den meisten Krankenhäusern zu verbannen. Große Molkereien haben ihre Milchlieferanten verpflichtet, auf das synthetische Hormon zu verzichten. Diverse Supermarkt- und Foodketten – darunter zum Beispiel auch Starbucks - bieten keine Milch von gedopten Kühen mehr an. Big Player der Milchindustrie wie Danone und Yoplait verzichten auf die Verwendung der Hormonmilch. Inzwischen hat Monsanto, der seit Jahren sinkenden Umsätze und öffentlichen Angriffe müde, die Marke Posilac – unter der das Hormon vermarktet wird – an den Pharmakonzern Eli Lilly verkauft. In Umfragen fordern 80 bis 90 Prozent der befragten US-amerikanischen Verbraucher eine Kennzeichnung von BST-Milch.

Die Verbraucherorganisation Organic Consumers Organisation kämpft seit 1994 gegen das Wachstumshormon. Noch vor dem Verkauf an Eli Lilly freut sich Vorstand Ronnie Cummins: „Jetzt zeigt sich die Macht von Millionen von uns, die mit ihren Einkaufstüten gegen Monsanto's Wachstumshormon stimmten. Dieses Hormon, das weltweit erste und wichtigste gentechnisch veränderte Nahrungsmittelprodukt, wird gerade vom Markt gefegt. Und Monsanto und die Freunde des Konzerns in der Lebensmittelbehörde können nichts dagegen tun, absolut gar nichts.“

2.1.6. Fazit: Verbraucherforderungen – nützlich für die Politik

Mit der „Gemengelage“ beim Streit um das Hormonfleisch kann der europäische Verbraucherschutz zufrieden sein: Politik und Verbraucherschützer ziehen bei diesem Thema an einem Strang und argumentieren auf einer Linie. Die Motive für die einheitliche Argumentation lassen jedoch durchaus eine skeptische Betrachtung zu. Den Verbrauchervertretern geht es bei den gesundheitlichen Einwänden gegen den Import von Fleisch hormonbehandelter Tiere tatsächlich um nichts anderes als den Verbraucherschutz.

Bei den Politikern sieht das etwas anders aus: Auch wenn dies kein Politiker öffentlich zugeben würde - ganz unbegründet dürfte der Vorwurf der Amerikaner nicht sein, dass das Importverbot auch dem Ziel dient, den hoch subventionierten EU-Rindfleischmarkt vor billiger Ware aus den USA zu schützen. Den Europäern dienen in diesem Fall die Forderungen des vorsorgenden Verbraucherschutzes immer als wohlfeile Argumente zur Untermauerung ihrer Position. Für die strategische Aufstellung der Verbraucherschützer in Fragen des globalisierten Lebensmittelhandels bedeutet dies, dass die Suche nach win-win Situationen mit der Politik für die Durchsetzung der eigenen Ziele sinnvoll sein kann. Es lässt allerdings auch ahnen, wie labil solche Koalitionen sind. Bei einem Perspektivenwechsel in der Politik ist nicht unbedingt Verlass auf den politischen Partner. Es bedeutet auch, dass Verbraucherschützer bei wissenschaftlich nicht eindeutig bewiesenen Sachverhalten so lange auf weitere Forschung drängen müssen, bis Verdachtsmomente entweder völlig ausgeräumt oder sich erhärten lassen – nur das bringt im Zweifelsfall unwiderlegbare Argumente.

Der Hormonfleisch-Streit ist darüber hinaus auch ein Beispiel für die «Politisierung» des Codex Alimentarius. Nach einer äußerst kontroversen Diskussion in der Kommission wurden 1995 die Standards, die den Einsatz der Hormone in der Praxis erlauben, nur mit ganz knapper Mehrheit angenommen – offensichtlich nicht ganz ohne die gezielte Einflussnahme der Amerikaner. Der langwierige Prozess in der Codex Kommission lässt ahnen, dass auch hier nicht die reine Wissenschaft entscheidet, sondern massive Lobbyarbeit hinter den Kulissen durchaus eine Rolle spielen kann.

2.2. Das Importverbot für dekontaminiertes Geflügel

Ein Paradebeispiel für die vielfältigen Probleme im Rahmen des globalen Handels mit Lebensmitteln ist der Streit zwischen der EU und den USA um die Einfuhr von dekontaminiertem Geflügelfleisch. Im Jahr 1997 verhängt die EU ein Importverbot für dekontaminiertes Geflügelfleisch aus den Vereinigten Staaten. US-amerikanische Hersteller behandeln Geflügelfleisch mit chlorhaltigen Dekontaminationsmitteln, die in der EU verboten sind. Zweck dieser Behandlung: Sie soll die Belastung von Geflügelfleisch mit krankheitserregenden Keimen reduzieren. Nach Ansicht der EU kann ein gesundheitliches Restrisiko durch Rückstände dieser Substanzen für den Verbraucher nicht ausgeschlossen werden.

2.2.1. Der Hintergrund: Bakterien lieben Geflügelfleisch

Geflügelfleisch erfreut sich in Europa und speziell in Deutschland wachsender Beliebtheit. Sowohl unter ernährungsphysiologischen Gesichtspunkten (niedriger Fett- und Cholesteringehalt) als auch unter dem Aspekt der unkomplizierten und vielseitigen Zubereitung gilt Geflügel als empfehlenswerte Lebensmittelgruppe. Unter gesundheitlichen Aspekten stellt allerdings die hygienische beziehungsweise mikrobiologische Qualität von Geflügelprodukten eine nicht zu unterschätzende Gefahrenquelle dar. Einerseits müssen Verbraucher darauf ver-

trauen können, dass an den Fleischtheken oder in den Kühlregalen angebotenes Geflügelfleisch frei von krankheitserregenden Keimen ist. Andererseits ist gerade Geflügelfleisch in der Kette vom Erzeuger bis zum Verbraucher besonders der Gefahr von Infektion mit solchen pathogenen Keimen (zum Beispiel Salmonellen, Campylobakter) ausgesetzt.

Die Infektion mit Campylobacter war 2007 in der EU die häufigste vom Tier auf den Menschen übertragene Krankheit (Zoonose). Geflügelfleisch war dabei die wichtigste Infektionsquelle. Durchschnittlich 26 % aller Geflügelfleischproben in der EU waren mit dem Erreger belastet. Insgesamt wurden 2007 in der Europäischen Union rund 200 500 Erkrankungsfälle gemeldet. Das ist ein Anstieg um rund 14 % im Vergleich zu 2006, wie aus dem Gemeinschaftsbericht über Zoonosen der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und des Europäischen Zentrums für Prävention und Kontrolle von Krankheiten aus dem Jahr 2007 hervorgeht.

Abtöten lassen sich die Bakterien durch herkömmliches Garen. Das hilft auch gegen Salmonellen. Diese Erreger kommen am häufigsten in Geflügel- und Schweinefleisch sowie Hühnereiern und Hühnereierprodukten vor. Salmonellen-Infektionen sind in der EU 2007 zwar im vierten Jahr in Folge zurückgegangen, liegen den Behörden zufolge aber immerhin noch bei etwa 152 000 gemeldeten Fällen.

2.2.2. Der Streit: Gleiches Ziel – verschiedene Wege

Beide Seiten – EU und USA – sind sich darüber einig, dass die Belastung von Geflügelfleisch im Lebensmittelhandel mit Krankheitserregern zu hoch ist und eine möglichst weitgehende Reduzierung der Kontamination von Geflügelfleisch mit solchen pathogenen Mikroorganismen ein wichtiger Beitrag zur Verminderung von Lebensmittelinfektionen ist. Bei den Vorstellungen über Mittel und Wege zur Eindämmung dieser Gefahr gehen die Ansichten auf beiden Seiten des Atlantiks jedoch erheblich auseinander.

Die Europäer setzen nach wie vor in erster Linie auf präventive Maßnahmen zur Verhütung von Infektionen. Es gilt das „Farm to Fork“-Prinzip: Wenn in der gesamten Kette vom Küken über das Futter bis zum abgepackten Produkt auf hohe hygienische Standards geachtet wird, lässt sich die Keimbelastung des Geflügels mindestens genauso stark reduzieren wie mit chemischen Behandlungsmitteln. Damit erübrigt sich nach Meinung der Europäer eine zusätzliche Behandlung mit den chlorhaltigen Substanzen, deren Anwendung in den USA seit langem erlaubt ist. Die EU-Kommissare für Gesundheit, Landwirtschaft und Umweltschutz fordern daher seit Beginn des Disputs einen eindeutigen Nachweis für die gesundheitliche Unbedenklichkeit von behandeltem Geflügel für den Verbraucher. Bis dato gilt: Solange dieser Beweis aussteht, soll das Importverbot wirksam bleiben.

Die Amerikaner halten dagegen, es gebe keinen wissenschaftlichen Nachweis für gesundheitliche Risiken durch die chemische Dekontaminierung von Geflügelfleisch. Im Gegenteil: Die Behandlung trage zu einer wesentlichen Reduzierung des Infektionsrisikos bei. Amerikanische Geflügelproduzenten halten die europäischen Argumente darüber hinaus für vorge-schoben. Wissenschaftliche Studien würden ein Risiko nie hundertprozentig ausschließen, meint die US-Hähnchenlobby National Chicken Council. Kritisiert wird zudem die Doppelmoral der Europäer: Chlorbehandeltes Geflügel dürfe zwar nicht in die EU importiert werden - wohl aber sei es europäischen Produzenten erlaubt, chlorbehandeltes Geflügel ins außereuropäische Ausland zu exportieren.

2.2.3. Der Verlauf: Keine Einigung in Sicht

Aus den unterschiedlichen Vorstellungen darüber, wie sich die Keimbelastung bei Geflügel auf ein Minimum reduzieren lässt, hat sich ein regelrechter transatlantischer Handelsstreit entwickelt. Dabei spielen neben dem Aspekt der Lebensmittelsicherheit auch wirtschaftliche und politische Aspekte eine zunehmend wichtige Rolle. Die Zahl der Akteure in dieser Auseinandersetzung ist schwer überschaubar: Eingebunden sind nicht nur die entsprechenden politischen und wissenschaftlichen Instanzen diesseits und jenseits des Atlantiks, sondern auch die verschiedensten Verbraucherorganisationen und andere Nichtregierungsorganisationen, die vor allem in Europa auf eine Beibehaltung der strengen Standards pochen.

2007: Der Streit um das Importverbot schwelt seit Ende der 90er Jahre, ohne während dieser Zeit größeres öffentliches Interesse zu wecken. Ein Grund dafür dürfte in seiner marginalen wirtschaftlichen Bedeutung liegen: Von dem Verbot ist ein Handelsvolumen von lediglich ca. 30 Mio. Euro betroffen. 2007 tritt die Auseinandersetzung allerdings in eine neue Phase. In den USA werden die Stimmen lauter, die eine Aufhebung des Importverbotes fordern.

Im April 2007 wird der Transatlantische Wirtschaftsrat (TEC) eingerichtet, um die Handelsbeziehungen zwischen der EU und den USA auf bilateraler Ebene zu verbessern und Handelshemmnisse bei den verschiedensten Produktgruppen möglichst einvernehmlich zu beseitigen. In der Agenda des neuen Wirtschaftsrates werden Fragen des Handels mit Lebensmitteln, darunter die Importverbote für dekontaminiertes Geflügel und Hormonfleisch, ganz oben auf die Liste der Prioritäten gesetzt.

2008: Die zweite Sitzung des TEC im Mai 2008 wird überschattet von den festgefahrenen Positionen im Geflügel-Streit. Die USA sehen in dem Fall einen klaren Verstoß gegen die WTO-Regeln und stilisiert den Konflikt zur Probe auf's Exempel für die Funktionsfähigkeit des TEC. Der deutsche EU-Industriekommissar Günter Verheugen warnt als Vertreter der EU im TEC schließlich davor, durch ein Beharren auf dem Einfuhrverbot die weitere Arbeit des TEC zu blockieren. Verheugen: "Für die USA ist die Aufhebung des Importverbots der Lackmустest dafür, ob die EU-Kommission ein verlässlicher Partner ist". Verheugen setzt sich in einem persönlichen Brief an EU-Kommissionspräsident Barroso für die Aufhebung des Importverbotes ein. Sowohl Mariann Fischer Boel (Kommissarin für Landwirtschaft und Fischerei) als auch Stavros Dimas (Kommissar für Umwelt) protestierten heftig und begründeten dies mit möglichen Umweltrisiken des amerikanischen Desinfektionsverfahrens und einer Ungleichbehandlung von EU-Geflügelzüchtern aufgrund von abweichenden Produktionsmethoden.

In der Sitzung des Rates für Landwirtschaft und Fischerei am 19. Mai 2008 bringt Frankreich einen Antrag ein, der die Beibehaltung der strengen hygienischen Anforderungen in der gesamten Erzeugerkette in der EU einfordert. Der damalige Bundesminister Seehofer unterstützt den Antrag: Bei einer Zulassung der chemischen Dekontamination würden Signale ausgesendet, die in einem deutlichen Widerspruch zur Haltung des Rates etwa bei den Pflanzenschutzmitteln stehe. Das sei Verbrauchern und Landwirten nicht vermittelbar. Das Streben nach hohen Hygiene- und Qualitätsstandards auf allen Erzeugerstufen zeichne die europäische Agrarpolitik aus. Dieser hohe Aufwand in der gesamten Erzeugungskette würde durch eine Zulassung der Dekontaminierung am Ende der Kette entwertet.

Unter dem Druck der TEC-Verhandlungen veröffentlicht die Kommission am 28. Mai 2008 doch einen Vorschlag zur Zulassung von Dekontaminierungsverfahren bei Geflügelfleisch - unter strengen Auflagen. Das löst einen unmittelbaren Sturm der Entrüstung im EU-Parlament aus. Europaabgeordnete aller politischen Ausrichtungen protestieren gegen den Vorschlag. Der damalige Landwirtschaftsminister Seehofer macht in einem EU-Treffen im slowenischen Maribor deutlich, was er von dem Kommissionsvorschlag hält: "Gar nichts." Auch die Kommission räumt ihrem Vorschlag keine übermäßigen Chancen ein, wie aus einem internen Memorandum hervorgeht. Mindestens 20 der 27 EU-Staaten wollen gegen den Plan stimmen, der im Ministerrat eine qualifizierte Mehrheit erfordert, heißt es darin.

Die Kommission leitet den Vorschlag an den Ständigen Ausschuss für die Lebensmittelkette und Tiergesundheit (SCoFCAH) zur Beurteilung weiter. Bereits am 2. Juni lehnt der SCoFCAH mit einer Mehrheit von 26 zu einer Stimme den Vorschlag der Kommission ab, die Verwendung von vier zur Zeit verbotenen antimikrobiellen Substanzen für die Dekontamination von Geflügelkarkassen zu erlauben. Die SCoFCAH-Mitglieder sind weder von den Argumenten der Kommission überzeugt, dass sich die Chemikalien rückstandsfrei vom Endprodukt entfernen lassen, noch sehen sie gewährleistet, dass die Verbraucher durch klare Etikettierung umfassend informiert würden. „Die Mitgliedstaaten trafen diese Entscheidung in Abstimmung mit den europäischen Verbrauchern, die sich dem amerikanischen Handelsdruck nicht beugen wollen und nicht bereit sind, ihre Standards und Regeln der Nahrungsmittelproduktion dafür zu opfern“, kommentiert Monica Frassoni, Co-Präsidentin der Grünen/EFA-Gruppe, die Haltung der SCoFCAH. Am 6. Juni 2008 antwortet die Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Abgeordneten Eva Bulling-Schröter und weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE zum „Import von dekontaminiertem Geflügel“. In der Antwort wird in erster Linie darauf verwiesen, dass eine Klärung der Prozesse auf EU-Ebene abgewartet werden müsse. Die Frage: „Welche Haltung hat die Bundesregierung zur möglichen Aufhebung des Importverbots?“ wird dabei nicht eindeutig ablehnend beantwortet: „Die Bundesregierung geht davon aus, dass andere Stoffe als Trinkwasser zur Entfernung von Oberflächenverunreinigungen von Lebensmitteln tierischen Ursprungs nur dann zugelassen werden dürfen, wenn alle entscheidungsrelevanten wissenschaftlichen Fragen zu den Stoffen und ihrer Anwendung geklärt, eindeutige Anwendungsbedingungen definiert und eine unmissverständliche Verbraucherinformation vorgesehen sind. Eine Zulassung dieser Stoffe darf nach Auffassung der Bundesregierung nicht die Anwendung einer guten Hygienepraxis auf den einzelnen Stufen der Lebensmittelkette ersetzen.“

2009: Der Rat für Landwirtschaft und Fischerei lehnt in seiner Tagung am 19. Januar 2009 den Vorschlag der Kommission zur Dekontamination von Geflügelschlachtkörpern einstimmig ab. Nach Ansicht des Rates würden die neuen Verfahren zu einer Aufweichung der bestehenden europäischen Hygienevorschriften führen. Nach den Vorstellungen der Kommission sollten unter anderem bestimmte chlorhaltige Verfahren zur Oberflächenreinigung von Geflügelschlachtkörpern als Regelfall zugelassen werden, um dadurch die Einfuhr entsprechend behandelte Ware aus den USA zu ermöglichen. Auch nach deutscher Auffassung war der Vorschlag nicht mit den Vorgaben des vorsorgenden Gesundheits- und Verbraucherschutzes zu vereinbaren. Der Rat verweist in diesem Zusammenhang auf die zahlreichen offenen wissenschaftlichen Fragen, die vor einer Entscheidung pro Dekontamination noch dringend einer Klärung bedürften.

Ab Februar finden mehrere Konsultationen mit den Amerikanern statt, die den Streit allerdings nicht beilegen können. Nachdem eine bilaterale Lösung des Problems nicht in Sicht ist, geht die Geduld der Amerikaner zu Ende: Die USA heben den Streit auf ein neues Niveau und entschließen sich, den Disput mit der Europäischen Union über ein Importverbot für dekontaminiertes Geflügelfleisch vor die Welthandelsorganisation (WTO) zu bringen. Im Oktober 2009 beantragen sie die Einsetzung eines Schlichtungspanels. Jetzt soll die WTO im Rahmen dieses Panels feststellen, ob das EU-Importverbot mit den internationalen Handelsregeln vereinbar ist.

2.2.4. Die Position der Wissenschaft: Kein grundsätzliches Nein.

In einer Stellungnahme vom 21. Januar 2006 lehnt das BfR eine chemische Dekontamination von Geflügelfleisch nicht grundsätzlich ab, definiert aber eine ganze Reihe von Anforderungen:

- Das Verfahren muss einen deutlich erkennbaren Nutzeffekt haben.
- Das Geflügelfleisch darf durch die Behandlung nicht nachteilig gesundheitlich, sensorisch, ernährungsphysiologisch oder technologisch beeinflusst werden; der Frischezustand des Geflügelfleisches muss erhalten bleiben.
- Auf oder im Geflügelfleisch dürfen keine Rückstände von Dekontaminationsmitteln verbleiben.
- Das Verfahren darf nicht zu unzumutbaren Umweltbelastungen führen und muss gesundheitspolitisch akzeptiert sein.
- Das Verfahren muss im Einklang mit den Rechtsvorschriften stehen.

Abschließend heißt es: „Das Institut unterstützt die Forderungen der EU-Kommission, Dekontaminationsmittel nur anzuwenden, wenn sie Mikroorganismen tatsächlich abtöten, den Zustand des Fleisches, insbesondere seine gesundheitlichen, sensorischen und ernährungsphysiologischen Eigenschaften nicht nachteilig beeinflussen, wenn die eingesetzten Dekontaminationsmittel keine Rückstände auf dem Fleisch hinterlassen, dekontaminiertes Geflügelfleisch als solches kenntlich gemacht wird und Verbraucher die Verfahren akzeptieren.“

Gleichzeitig weist das BfR auch auf mögliche Gefahren hin: „Wird diese Flora mit einer chemischen Dekontamination vollständig beseitigt, finden pathogene Keime nach dem Schlachtprozess im Rahmen einer möglichen Rekontamination des Fleisches keine Konkurrenzflora mehr vor, die sie in ihrem Wachstum auf dem Fleisch behindern. Dies kann zu besseren Wachstumsbedingungen für pathogene Mikroorganismen auf der Fleischoberfläche führen. Zu den zusätzlichen Effekten zählen – trotz eines vorgeschriebenen Spülprozesses – nach Auffassung des BfR auch mögliche technologische Effekte (zum Beispiel Wasseraufnahme, Farbveränderungen, Beschleunigung des pH-Abfalls der Muskulatur) auf das Fleisch.“

Da Dekontaminationsmittel in der EU verboten sind, wurde die EFSA mit der Frage nach der Dekontaminierung nur am Rande konfrontiert. Auf Grund eines Ersuchens der Europäischen Kommission hat die EFSA allerdings 2005 mehrere Substanzen – darunter Chlordioxid – untersucht. Das Gutachten des AFC-Gremiums gelangt zu dem Schluss, dass diese Substan-

zen unter Einhaltung der Anwendungsbedingungen keinen Anlass zu Sicherheitsbedenken geben würden, weist aber ebenfalls auf die Anforderungen und Gefahren hin, die ein Jahr später das BfR aufzählt.

Im Jahr 2008 kommt das EFSA-Gremium für Biologische Gefahren (BIOHAZ) in einer ergänzenden Studie zu dem Ergebnis, dass nichts darauf hindeutet, dass Bakterien eine erhöhte Toleranz gegenüber diesen Dekontaminierungsmitteln entwickeln oder dass deren Einsatz zu einer erhöhten Resistenz gegenüber therapeutischen Antibiotika und anderen antimikrobiellen Mitteln führen. Dies entlastet eigentlich die Befürworter einer Zulassung – das Gremium empfiehlt allerdings, dieses Ergebnis durch weitere Studien abzusichern.

2.2.5. Die gesellschaftliche Debatte: Breite Allianz der Gegner

Mit dem Aufleben des Konfliktes im Jahr 2007 meldete sich auch eine breite Allianz der Gegner zu Wort. Die Haltung der verschiedensten nationalen und internationalen Verbraucherorganisationen sowie NGOs mit Bezug zu Lebensmittelthemen lässt sich auf einen klaren gemeinsamen Nenner bringen: Im Sinne der Lebensmittelsicherheit und des Verbraucherschutzes dürfen die hohen europäischen Standards keinesfalls aufgeweicht werden. Deswegen sollte die Dekontaminierung von Geflügelfleisch mit chlorhaltigen Präparaten in der EU weiter verboten bleiben. Das Importverbot für dekontaminiertes Geflügelfleisch aus den USA sollte entsprechend aufrecht erhalten werden. Hier eine Auswahl der wichtigsten Stellungnahmen aus dem Verbraucherbereich:

Die europäische Verbraucherorganisation BEUC forderte die Kommission in einem offenen Brief am 27. Mai 2008 auf: No chlorinated chicken on EU plates! In der Resolution, die gemeinsam mit dem Landwirtschaftsverband Copa-Cogeca und dem Europäischen Umweltbüro (EUB) verfasst wurde, verweist BEUC auf die erfolgreiche Bekämpfung der bakteriellen Kontamination durch das „From farm to fork“-Prinzip. Gleichzeitig weisen die Unterzeichner darauf hin, dass es durch die chemische Dekontaminierung in den USA nicht gelungen sei, den Keimbefall von Geflügel und die Anzahl der Infektionen entscheidend zu reduzieren.

Der Transatlantische Verbraucher-Dialog (Transatlantic Consumer Dialogue – TACD), in dem 65 europäische und amerikanische Verbraucherorganisationen zusammengeschlossen sind, weist die Forderungen der USA nach einer Öffnung des europäischen Marktes für dekontaminiertes Geflügelfleisch ebenfalls zurück. Die europäischen Bemühungen, bakterielle Infektionen durch weitere Verbesserungen im Rahmen des „From farm to fork“-Prinzips zu erreichen, würden durch eine Aufhebung des Importverbots konterkariert. Gleichzeitig zeigt sich der TACD besorgt über eine mögliche zusätzliche Umweltbelastung durch chlorhaltige Abwässer aus der Dekontaminierung. Durch einen verstärkten Einsatz antimikrobieller Behandlungsmittel besteht nach Ansicht der TACD darüber hinaus die Gefahr, dass bestimmte Keime verstärkt Antibiotika-Resistenzen entwickeln.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) als wichtigste nationale Instanz des Verbraucherschutzes in Deutschland vertritt eine Position, die weitgehend identisch mit dem Standpunkt des TACD ist. In einem Schreiben des vzbv an den damaligen Minister Seehofer heißt es: „Der vorliegende Entwurf einer Verordnung der Kommission, der die Bedingungen zur antimikrobiellen Behandlung von Geflügelfleisch regeln soll, wirft aus Verbrauchersicht zahlreiche Probleme auf. Wie bereits die Stellungnahme des Bundesinstitutes für Risikobewertung und der Bundestierärztekammer e.V. deutlich machen, kann der Einsatz von antimikrobiell wirksamen Substanzen nicht die alleinige Lösung für die Vermeidung von Le-

bensmittelinfektionen sein. [...] Die Vermeidung von Kontaminationen stellt aus Verbrauchersicht das geeignetere Mittel dar, als die nachträgliche Dekontamination. Auch ist der vorgeschlagene Lösungsansatz mit einer möglichen Beeinträchtigung der Lebensmittelqualität und dem Risiko von Fehlanwendungen verbunden. Es muss sichergestellt werden, dass die verwendeten Stoffe keine Resistenzbildung forcieren und dass keine Rückstände auf dem Geflügelfleisch verbleiben.“

Greenpeace beschuldigt die Kommission im Rahmen einer Stellungnahme des Greenpeace EU-Büros, sich dem Druck der USA zu beugen und die eigenen hohen Hygiene-, Umwelt- und Verbraucherschutzstandards aufzugeben. Die Barroso-Kommission, so klagt Greenpeace, kümmere sich mehr um ihre Beziehungen zur US-amerikanischen Regierung als um ihre eigenen Bürger. Greenpeace sieht zudem die Gefahr, dass ein solcher Schritt als Präzedenzfall genutzt werden könnte, um der Einfuhr von Lebens- und Futtermitteln Tür und Tor zu öffnen, die mit nicht zugelassenen gentechnisch veränderten Organismen erzeugt wurden.

Unterstützung erhalten die Verbraucherverbände beim Thema chloriertes Geflügel auch aus der Landwirtschaft vom **Deutschen Bauernverband (DBV)** und von den Herstellern, dem **Zentralverband der Deutschen Geflügelwirtschaft**. Durch die geplante Importzulassung von Geflügelfleisch aus den USA sei einerseits der Grundsatz des vorbeugenden Verbraucherschutzes vernachlässigt, andererseits befürchten sie den Verlust europäischer Qualitätspositionen und ein Scheitern der Bemühungen europäischer Erzeuger um eine Reduktion von Keimen im Rahmen des „Farm to Fork“-Prinzips.

2.2.6. Fazit: Von der Neigung der Politik zu Opportunismus

Der Streit um die Dekontaminierung von Geflügelfleisch zeigt, wie schnell die Politik bereit ist, Standards des Verbraucherschutzes im Rahmen bi- oder multilateraler Wirtschaftsinteressen auf dem Altar der politischen Opportunität zu opfern. Der Vorschlag der Kommission zur Dekontamination von Geflügelschlachtkörpern ist ein wohlfeiles Beispiel dafür. Kommt eine Folgenabwägung zu den entsprechenden Schlüssen, kann es für Politiker der Weg des geringeren Widerstandes sein, nationale beziehungsweise europäische Standards zu opfern, um internationalen Handelsproblemen aus dem Weg zu gehen. Der Ergebnisse der Wissenschaft bedient man sich dabei gerne, sofern sie – wie in diesem Fall – größere Probleme nicht erwarten lassen. Man erinnere sich: Das BfR zum Beispiel rät aus vielfältigen Gründen vom Einsatz der Dekontaminierung ab, schließt allerdings eine direkte Gesundheitsgefährdung der Verbraucher weitgehend aus.

Der Verlauf des Falles der Dekontaminierung von Geflügelfleisch macht auch deutlich, welche Macht der Kommission in solchen Fällen zufällt und wie verlockend der Versuch ist, sich dabei über die Interessen zum Beispiel des Verbraucherschutzes hinwegzusetzen. In diesem Fall kann man zumindest von einem Versuch sprechen, den Verbraucherschutz auszumanövrieren. Der Fall zeigt glücklicherweise auch, dass die Kontrollmechanismen noch funktionieren. Der Sturm der Entrüstung, den der Vorschlag der Kommission im Europaparlament ausgelöst hat und der darauf folgende Widerstand des Rates haben die Kommission zunächst zum Rückzug bewegt. Ob mit dem Rückzug auch Einsicht verbunden ist, muss die Zukunft zeigen: Neue Vorstöße sind nicht auszuschließen. Bei künftigen Fällen beziehungsweise anderen Themen sind zum Beispiel Koalitionen zwischen Kommission und Rat mit dem Ziel, Entscheidungen auch gegen den Widerstand des Parlamentes durchzusetzen, jederzeit denkbar.

So ist der Verlauf der politischen Diskussion um die Dekontaminierung von Geflügelfleisch auch ein Präzedenzfall für die Verbraucherschützer, mehr und einflussreichere Beteiligung an den Entscheidungsprozessen in der EU zu fordern. Niemand kann eine EU wollen, in der sich die Entscheidungen der politischen Organe von den Wünschen und Ansprüchen der Bürger abkoppeln und verselbstständigen. Um dies zu verhindern, ist eine nachhaltigere und direktere Präsenz beziehungsweise Partizipation der Verbrauchervertreter in den Gremien der EU zu wünschen.

2.3. Braucht die Welt Klonfleisch?

Das Schaf Dolly ist wohl die bekannteste Vertreterin ihrer Rasse: Dolly erregte im Jahr 1996 weltweites Aufsehen als erstes geklontes Säugetier. Es folgten Rinder, Ziegen, Schweine, Kaninchen und Pferde. Nach Meinung vieler Experten ist mit dem Versuch zu rechnen, die Klonierung in Zukunft in großem Umfang kommerziell zu nutzen. Produkte von Nachfahren geklonter Tiere, etwa Fleisch, Wurst und Käse, sind bisher noch nicht im Markt. Allerdings sind sie - wenn auch in geringem Umfang – bereits verfügbar. Vorreiter auf dem Feld der Klonierung und ihrer wirtschaftlichen Nutzung sind die USA. Um in Zukunft dem globalen Handel mit diesen Produkten den Weg zu ebnet, drängt man dort auf die internationale Feststellung der gesundheitlichen Unbedenklichkeit.

2.3.1. Der Hintergrund: Klonfleisch – ein Risiko?

Eben diese Frage steht für eine Zulassung von Klonfleisch und anderen Produkten geklonter Tiere im Mittelpunkt: Sind mit der Verbreitung und dem Verzehr dieser Produkte gesundheitliche oder andere Risiken verbunden? Beim Klonfleisch spielt sich die kritische Diskussion beiderseits des Atlantiks ab. Kritiker in den Vereinigten Staaten bezeichneten geklonte Nahrungsmittel in Anspielung auf Frankenstein als „Frankenfoods“ und warnen vor nicht abschätzbaren Folgen für die Gesundheit. In Europa und Deutschland sehen EFSA und BfR unter dem gesundheitlichen Aspekt keine nennenswerten Risiken. Hierzulande sind es in erster Linie Tierschutz und Verbraucherschutz, die moralisch-ethische Bedenken anmelden.

2.3.2. Die Debatte: Darf Klonfleisch künftig auf Europas Märkte

Fachleuten zufolge wird es in Europa noch Jahre dauern, bis wirklich Milch und Fleisch von geklonten Tieren in die Läden kommen. Klonen ist ein aufwändiges und teures Verfahren. Die amerikanische Behörde für Lebensmittelsicherheit (FDA) geht in ihrer Studie davon aus, dass das Klonverfahren vor allem zur Herstellung wertvoller Zuchttiere verwendet werden wird. Demnach werden nach Auffassung der FDA wohl nicht die Klone selbst (F 0 – Generation), sondern vor allem die Produkte ihrer dann konventionell gezeugten Nachkommen (F 1-Generation) in den Handel kommen.

2008 hat die FDA festgestellt, dass der Verzehr von Fleisch und Milch von geklonten Rindern, Ziegen und Schweinen und deren Nachfahren unbedenklich sei. Auch die Europäische Lebensmittelbehörde (EFSA) notiert im Juli 2008, dass die Lebensmittelsicherheit von Produkten geklonter Rinder und Schweine und deren Nachfahren nicht anders einzuschätzen sei als von konventionellen Tieren, sofern die geklonten Tiere und ihr Nachwuchs gesund sind (s. auch 3.2.4.). Dagegen bezweifelt das Ethikgremium der Europäischen Kommission, dass die Klonierung für die Nahrungsmittelproduktion ethisch gerechtfertigt ist.

2.3.3. Der Verlauf: Klonfleisch darf in USA bereits auf den Tisch!

Hinter den Kulissen ist das Klonfleisch-Thema schon seit geraumer Zeit in Arbeit. Nach sechsjähriger Prüfung erteilt die FDA im Januar 2008 die Erlaubnis für den Verkauf von Milch und Fleisch geklonter Tiere für den menschlichen Verzehr. Seit diesem Datum dürfen in den Vereinigten Staaten Produkte von geklonten Tieren in die Läden kommen. Die FDA begründet ihre Entscheidung mit der Feststellung, eine ausführliche Risikoabschätzung habe ergeben, dass Lebensmittel aus geklonten Rindern, Schweinen und Ziegen keine Gefahr für den Menschen darstellten. Auch eine Kennzeichnungspflicht hält die FDA für überflüssig, da sich die betreffenden Produkte „nicht von jenen unterscheiden, die aus konventionell gezüchteten Tieren hergestellt“ werden.

September 2008: Das Europäische Parlament fordert mit großer Mehrheit ein umfassendes Verbot des Klonens von Tieren zur Nahrungsmittelversorgung. In einer Entschließung fordern die Abgeordneten die Europäische Kommission auf, einen entsprechenden Gesetzgebungsvorschlag vorzulegen. Produkte von Klonen und deren Nachkommen fallen aus Sicht der EU-Kommission unter die Novel Food-Verordnung – die Verordnung für neuartige Lebensmittel. Die Kommission darf nun nicht mehr, wie in ihrem Änderungsentwurf für die Novel Food-Verordnung vorgesehen, eine Zulassung von Klonfleisch im (nicht zustimmungspflichtigen) Verwaltungsverfahren regeln. Sie muss stattdessen Rat und Parlament einen Gesetzesentwurf vorlegen. Dabei sieht das Parlament die mögliche Zulassung von Klonfleisch nicht allein als Frage der gesundheitlichen Unbedenklichkeit. Es geht demnach dabei auch grundsätzlich um die zukünftige Gestaltung der Landwirtschaft und die Ethik im Umgang mit dem Tier.

März 2009: Das Parlament stimmt in erster Lesung über die Neureglung der Novel Food-Verordnung ab. Die Abgeordneten sprechen sich für strengere Bestimmungen bei der Zulassung neuartiger Lebensmittel aus, zu denen auch Produkte aus geklontem Fleisch zählen. Das Parlament fordert die Kommission auf, bei diesen Produkten, „ein hohes Niveau des Schutzes der menschlichen Gesundheit [...] und gleichzeitig ein hohes Maß an Tiergesundheit und Umweltschutz“ zu gewährleisten.

Das Parlament spricht sich dabei eindeutig dafür aus, die Genehmigung für "Lebensmittel, die aus geklonten Tieren und ihren Nachkommen gewonnen werden" in einer Extra-Verordnung zu regeln. Bis zum Inkrafttreten der Verordnung für Klon-Lebensmittel sollte nach Meinung des Parlamentes allerdings ein Moratorium für diese Produkte verhängt werden. Neuzulassungen dürften dann für die Dauer des Moratoriums nicht gebilligt werden.

Juni 2009: Der EU-Agrarministerrat tagt – und sieht die Sache ganz anders als das Parlament: Im Streit über Klon-Fleisch einigen sich die EU-Landwirtschaftsminister auf einen Minimalkompromiss: Die deutsche Bundeslandwirtschaftsministerin Ilse Aigner kann ihre Forderung nach einem klaren Verbot von Klon-Fleisch nicht durchsetzen. Die Absichtserklärung der Agrarminister sieht jetzt vor, im Gesetz zunächst Produkte von geklonten Tieren sowie der ersten Generation ihrer Nachkommen mit dem EU-üblichen Anmeldeverfahren über die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) zuzulassen. Gleichzeitig soll die Europäische Kommission aber einen Vorschlag erarbeiten, der die ethischen Bedenken bei dem künftigen Vorgehen bei Klonfleisch berücksichtigt, und gegebenenfalls einen Gesetzesentwurf vorlegen.

Die Erklärung des Ministerrats ruft unmittelbar und z.T. heftige Reaktionen unter den EU-Parlamentariern hervor – stellvertretend für die Kritik sei hier der Landwirtschaftsexperte der Fraktion Die Grünen/EFA, Martin Häusling zitiert: "Die Absichtserklärung des Luxemburger Agrarrates, Klonfleisch in der EU zuzulassen, ist eine Provokation für das Europäische Parlament. Denn erst im März hat das Plenum mit breiter Mehrheit die Europäische Kommission aufgefordert, einen eigenständigen Gesetzesvorschlag vorzulegen, der das Inverkehrbringen von Lebensmitteln, die von Klontieren und ihren Nachkommen stammen, verbietet. Im Gegensatz dazu sprach sich der Rat nun dafür aus, Klonfleisch in den Geltungsbereich der Verordnung über Neuartige Lebensmittel aufzunehmen. Auch wenn der Rat einen Bericht und gegebenenfalls einen Gesetzesvorschlag der Kommission verlangt, würde dies Klonfleisch Tür und Tor öffnen. Wir können nicht erst genehmigen und dann prüfen, so wie es der Rat nun vorhat."

Da die Zulassung neuartiger Lebensmittel unter das Mitentscheidungsverfahren fällt, muss auch das Europäische Parlament seine Zustimmung für die Zulassung von Klonfleisch erteilen. Das Europaparlament muss also auch dem Vorschlag der Agrarminister noch zustimmen. Dazu erklärte der CSU-Abgeordnete Markus Ferber: „Das Europäische Parlament hat sich in erster Lesung mit breiter Mehrheit gegen Klonfleisch ausgesprochen, und wird dies auch in der zweiten Lesung tun“.

Kaum eine Woche später wird die Zulassung von Fleisch der Nachfahren geklonter Tiere in der Europäischen Union ein ganzes Stück wahrscheinlicher: Die EU-Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) veröffentlicht eine neue Stellungnahme, in der sie zu dem Schluss kommt, der Verzehr solcher Produkte sei ungefährlich (s. u.).

2.3.4. Die Position der Wissenschaft: Keine erkennbaren Risiken

BfR und EFSA als entscheidende wissenschaftliche Instanzen in der politischen Diskussion um das Klonfleisch tun sich mit der Bewertung der Risiken durch das Klonfleisch von Anfang an schwer.

- Bereits in einer Stellungnahme vom 20. Februar 2007 formuliert das BfR vorsichtig positiv: „Die Risikobewertung der FDA zu Lebensmitteln von geklonten Tieren ist nachvollziehbar.“ Zuvor war die FDA in einem Bericht auf der Basis 300 ausgewerteter Studien zu dem Schluss gekommen, der Verzehr von Fleisch- und Milchprodukten von geklonten Rindern, Schweinen und Ziegen sei genauso unbedenklich wie der Verzehr vergleichbarer Lebensmittel von herkömmlich gezüchteten Tieren. Mit Blick auf die Befindlichkeiten des Verbraucherschutzes weist das BfR zum einen darauf hin, „dass es bislang keine Untersuchungsmethoden gibt, mit denen nachgewiesen werden kann, dass tierische Produkte von geklonten Tieren gewonnen wurden. Die Kontrolle einer Kennzeichnungspflicht von Lebensmitteln geklonter Tiere ist somit derzeit nicht möglich.“ Zum anderen empfiehlt das BfR, über die reine Risikobetrachtung hinaus eine öffentliche Debatte über die gesellschaftliche Akzeptanz der Klonierung von Tieren und der Verwendung von Lebensmitteln aus geklonten Tieren anzustoßen.
- Die Europäische Gruppe für Ethik in den Wissenschaften und den neuen Technologien (EGE) nimmt im Januar 2008 auf eine Anfrage von Kommissionspräsident Barroso hin Stellung zu den ethischen Aspekten der Tierklonung zur Lebensmittelproduktion. Die EGE stellt in ihrem Statement fest, momentan ließen sich keine überzeugenden Argumente ausmachen, mit denen die Produktion von Lebensmitteln aus geklonten Tieren und ihren Nachkommen gerechtfertigt werden könnte. Sollten aus geklonten Tieren hergestellte Lebensmit-

tel künftig auf dem Europäischen Markt zugelassen werden, empfiehlt die EGE, die Zulassung an strenge Anforderungen in den Bereichen Lebensmittelsicherheit, Tierschutz und Rückverfolgbarkeit zu binden. Darüber hinaus fordert die EGE, die Europäische Kommission sollte die Initiative ergreifen, um Verbrauchere Freiheiten und -rechte zu gewährleisten.

- Im Juli 2008 verabschiedet die EFSA ein „endgültiges wissenschaftliches Gutachten“ über das Klonen von Tieren. Erstellt wurde dieses Gutachten als Antwort auf das Ersuchen der Europäischen Kommission um Beratung zu diesem Thema im Februar 2007. Dort kommt man – ähnlich wie das BfR – zu dem Schluss: „Es gibt gegenwärtig keine Anzeichen dafür, dass Klone oder deren Nachkommen im Vergleich zu klassisch gezüchteten Tieren eine neue oder zusätzliche Umweltgefährdung darstellen.“ Einschränkungen macht die EFSA jedoch hinsichtlich des Tierschutz-Aspektes: „Der Tierschutz der Ersatzmuttertiere und eines wesentlichen Anteils der Klone erwies sich infolge der beobachteten ungünstigen gesundheitlichen Auswirkungen als beeinträchtigt.“

Prof. Vittorio Silano, Vorsitzender des Wissenschaftlichen Ausschusses der EFSA, kommentierte das Gutachten in einer Pressemeldung „Es ist klar, dass wir vor erheblichen Problemen der Tiergesundheit und des Tierschutzes für Ersatzmuttertiere und Klone stehen, die häufiger und schwerer als für konventionell erzeugte Tiere sein können. Bedenken bezüglich der Lebensmittelsicherheit werden bei Rindern und Schweinen für unwahrscheinlich gehalten. Bisher liegen keine eindeutigen Nachweise vor, die darauf schließen lassen, dass zwischen den Lebensmittelprodukten von Klonen und ihren Nachkommen und den Produkten von konventionell erzeugten Tieren Unterschiede bei der Lebensmittelsicherheit bestehen. Wir müssen jedoch einräumen, dass - wenngleich immer mehr Belegdaten zur Verfügung stehen, die übereinstimmende Ergebnisse zeigen - unsere Wissensbasis nach wie vor klein ist.“

Nachdem die Kommission die EFSA im März 2009 gebeten hatte, das vorliegende „endgültige Gutachten“ nochmals zu überprüfen und ggf. zu vertiefen, meldete sich die EFSA am 23. Juni 2009 mit einer weiteren Stellungnahme, deren Ergebnis sich sehr kurz zusammenfassen lässt: „Das neuerliche Statement bestätigt, dass die Ergebnisse und Empfehlungen des EFSA-Gutachtens aus dem Jahr 2008 immer noch gültig sind.“

2.3.5. Die gesellschaftliche Debatte: Ablehnung auf breiter Basis

Bereits kurz nach der Entscheidung der FDA Anfang 2008 veröffentlichte die europäische Verbraucherschutzorganisation BEUC eine ausführliche Stellungnahme mit einer Liste von Forderungen im Sinne des Schutzes der europäischen Verbraucher. Grundsätzlich sollte, so BEUC, auf den Einsatz des Klonens verzichtet werden, da es weder mit Vorteilen für die Verbraucher noch mit unverzichtbaren Vorteilen für die Tierzucht verbunden sei. Dagegen seien die gesundheitlichen Probleme und das damit verbundene Leid der geklonten Tiere nicht akzeptabel. Sollten dennoch Produkte geklonter Tiere als Lebensmittel verwertet werden, fordert BEUC die Einhaltung einer Reihe unverzichtbarer Bedingungen. Hier einige der wichtigsten:

- Anwendung des Vorsorge-Prinzips bei der Sicherheitsbewertung aller Produkte von Klontieren und ihrer Nachzucht.
- Produkte geklonter Tiere (F 0 Generation) sollten grundsätzlich nicht in den Verkehr gebracht werden dürfen.

- Mehr Forschung zur Beseitigung bestehender Sicherheitszweifel.
- Klare und verständliche Kennzeichnung aller Produkte, um dem Verbraucher eine bewusste Entscheidung zu ermöglichen.
- Klontiere und ihre Nachkommen sollten als Novel Food eingestuft werden und vor der Zulassung aus ihnen gewonnener Produkte grundsätzlich einer Risikobewertung unterzogen werden. Entsprechende Bestimmungen über den Umgang mit Produkten von geklonten Tieren sollten in der Novellierung der Novel Food-Verordnung Eingang finden.
- Import von Produkten aus Klontieren und deren Nachkommen wenn überhaupt, dann nur unter der Bedingung einer ordnungsgemäßen Dokumentation unter besonderer Berücksichtigung der Rückverfolgbarkeit und der Tierschutzaspekte.

Die von der europäischen Kommission im Jahr 2008 durchgeführte Eurobarometer-Umfrage zum Thema Klonfleisch zeigt die Ablehnung der europäischen Bürger deutlich auf.

Etwa sechs von 10 Befragten in Europa (58%) geben an, dass das Tierklonen in der Lebensmittelproduktion nicht erlaubt werden sollte. Außerdem waren 43% der Meinung, dass sie mit großer Wahrscheinlichkeit Fleisch dieser Tiere nicht kaufen wollen, dagegen hatten 41% der Befragten keine Bedenken gegenüber Produkten von Nachkommen geklonter Tiere. Acht von zehn Bürgern (83%) sprachen sich für eine Kennzeichnung solcher Produkte aus. Auch die Tierschutzverbände lehnen Klonfleisch und Klonen kategorisch ab.

Unter Federführung des Bundesverbandes Tierschutz positionieren sich die Verbände mit einem klaren "Nein! zum Klonfleisch" und argumentieren: „Die Erzeugung von Produkten geklonter Tiere ist ethisch nicht vertretbar und schlichtweg überflüssig.“ Der Bundesverband der Tierversuchgegner stützt seine Stellungnahme gegen das Klonen und Produkte geklonter Tiere ebenfalls vor allem auf ethische Aspekte:

- „Gegen Schmerzen, Leiden und Schäden bei Tieren: Bislang stellt das Klonen von Tieren einen enormen Verbrauch von Leben dar, denn die allermeisten der durch Zellkerntransfer erzeugten Klone überleben diese Prozedur nicht. Lebende Klontiere weisen häufig Missbildungen der inneren Organe, Probleme mit der Atmung sowie eine gesteigerte Krankheitsanfälligkeit auf. Klonen beinhaltet außerdem immer auch Manipulationen und Operationen an Tieren zum Gewinnen der Eizellen, Implantieren der Embryonen oder Gebären durch Kaiserschnitt. Dadurch können Schmerzen, Leiden und Schäden oder auch Stress für die Tiere entstehen.“
- „Ethische Gründe: Auch aus ethischen Gründen ist das Klonen von Tieren abzulehnen. Durch Klonen wird die genetische Identität eines Individuums gezielt bestimmt und nach dem Menschen zweckdienlichen Kriterien festgelegt. Dies geschieht in einem Maß, wie es durch konventionelle Züchtung nicht möglich ist und bedeutet eine Verletzung des Eigenwertes und der Kreaturwürde. Noch weitgehender als bisher werden Tiere zu bloßen Nutzungsobjekten degradiert.“

Zur Allianz aus Verbraucher- und Tierschützern gesellen sich in Deutschland auch noch die Bauern. So erklärte der Präsident des Deutschen Bauernverbandes Gerd Sonnleitner: „Wir

brauchen kein Klonfleisch, sondern ein Rettungsprogramm für unsere Bauern." In der Aktion „Gemeinsam gegen geklontes Fleisch – striktes Nein zu Klonfleisch“ sammelte der Bayerische Bauernverband in einer landesweiten Unterschriften-Aktion im Jahr 2008 mehr als 110.000 Stimmen gegen Klonfleisch. Die bayerischen Bauern fordern:

„Es muss Schluss damit sein,

- den EU-Lebensmittelmarkt erneut unter das Diktat von handelspolitischen Interessen zu stellen,
- die genetische Vielfalt zu gefährden, ethische Aspekte zu unterschlagen sowie
- Tiergesundheit und Tierschutz geklonter Tiere zu übergehen,
- Abhängigkeiten zu schaffen und
- die Gefahr der Industrialisierung unserer Landwirtschaft zu verschärfen durch Verfahren wie Klonen und Patentieren.“

Sogar die deutsche Ernährungsindustrie lehnt Klonfleisch ab. Jürgen Abraham, Chef der Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie, kritisierte, dass es noch keine wissenschaftliche Folgenabschätzung gebe. Weder Handel noch Verbraucher würden diese Ware akzeptieren. Die Ernährungsindustrie in Deutschland lehne "Klonfleisch zurzeit aus ethischen Gründen ab, weil es noch keine wissenschaftliche Folgenabschätzung gibt", sagte Abraham. „Wir lassen uns dieses Thema nicht von EU-Bürokraten und Tierzüchtern aufzwingen.“

Unterstützung erhalten die Klonfleisch-Gegner last not least aus den meisten Fraktionen des Europa-Parlamentes. Stellvertretend sei dafür der Landwirtschaftsexperte der Fraktion der Grünen/EFA Martin Häusling zitiert: *„Neben ethischen Bedenken sehen wir derzeit vor allem die sehr hohe Wahrscheinlichkeit von Krankheiten und Leiden für die Tiere durch einseitige Hochleistungszüchtung. Darüber hinaus besteht eine große Gefahr für die bäuerliche Landwirtschaft, für die genetische Vielfalt in der Züchtung und die globale Ernährungssicherung: Bei vielen kommerziell genutzten Tierrassen basiert die Zucht schon heute nur noch auf wenigen genetischen Linien. Durch das Klonen würde sich die genetische Verengung der genutzten Zuchtlinien noch verstärken und Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen seien erschwert“.*

2.3.6. Fazit: Wahlfreiheit der Verbraucher muss erhalten bleiben

Die Diskussion um die Zulassung von geklontem Fleisch zeigt, wie unterschiedlich bestimmte Themen sogar innerhalb der EU-Mitgliedsländer bewertet werden. Während die Deutschen von Anfang an gegen eine Zulassung von Produkten geklonter Tiere waren, konnte sich im Rat der Agrarminister eine Mehrheit durchsetzen, die eine Zulassung entsprechender Produkte erreichen will. Dies zeigt, wie wichtig grenzübergreifende Aktivitäten der Verbraucherverbände in den verschiedenen europäischen Ländern sind, um Politiker in konzertierten Aktionen von notwendigen Maßnahmen (oder, wie in diesem Fall, der Unterlassung bestimmter Maßnahmen) zu überzeugen. Da es keine Zulassung von Klonfleisch ohne Zustimmung des Europaparlamentes geben wird, droht zunächst keine Gefahr: Die Front der Klonfleisch-Gegner in den Parteien des europäischen Parlamentes dürfte stark genug sein, entsprechende Vorhaben zu Fall zu bringen.

Nicht alles, was um der Leistung und Wirtschaftlichkeit willen machbar ist, muss auch umgesetzt werden. Die Debatte zeigt auch, dass ethische Aspekte zwar gehört werden, deren Berücksichtigung bei politischen Entscheidungen allerdings nur dann eine Chance hat, wenn eine wirklich breite Mehrheit in der Öffentlichkeit und der Parteienlandschaft dahintersteht. Noch ist der Export von Klonfleisch aus den USA faktisch nicht existent. Das kann sich ändern – und damit kann auch der Druck auf die EU wachsen, die Produkte in unseren Markt zu lassen. Im einem potenziellen Streitfall vor WTO oder der Codex Kommission hätten die Ethik-Argumente der Tier- und Verbraucherschützer wohl kaum eine Chance. Verbraucherschutz muss grenzübergreifend dafür kämpfen, dass die Wahlfreiheit der Verbraucher diesbezüglich erhalten bleibt: Verbraucher sollen sich nicht nur für faire Produkte entscheiden können – sondern auch gegen unfaire!

Quellen:

Allgemein

Kommission der europäischen Gemeinschaften, Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit, Brüssel, den 12.1.2000

Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv), No risk – no trade? – Verbraucherschutz im globalen Lebensmittelmarkt, Thesen und Forderungen des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V. – vzbv, Verbraucherpolitisches Forum am 27.01.2005 in Berlin

- Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie den Ausschuss der Regionen, **Eine neue Tiergesundheitsstrategie für die Europäische Union (2007-2013)** – „Vorbeugung ist die beste Medizin“, Brüssel 2007

Hormonfleisch

- **CODEX COMMITTEE ON RESIDUES OF VETERINARY DRUGS IN FOODS** Consideration of maximum residue limits for veterinary drugs, Twelfth Session, Washington, D.C., 28 – 31 March 2000
- **Benedek, Wolfgang**, Die Europäische Union im Streitbeilegungsverfahren der WTO, Wien-Graz 2005, Berliner Wissenschafts-Verlag, Band: 5
- **Puscarenco, Sofia**, WTO-Streitbeilegung am Beispiel des Hormonfleisches, o.O. u.J.

Geflügel

- **BEUC, the European Consumers' Organisation**, Press Release, No chlorinated chicken on EU plates! (27. 05.2008)
- **BMELV**, Bericht über die Tagung des Rates für Landwirtschaft und Fischerei am 19. Mai 2008 in Brüssel, veröffentlicht unter http://www.bmelv.de/cln_135/SharedDocs/Standardartikel/Service/Publicationen/EURatsberichte/2008/05-Bruessel.html?nn=312820#doc380220bodyText6
- **Bundesinstitut für Risikoforschung**, Anforderungen an die chemische Dekontamination von Geflügelfleisch, Stellungnahme Nr. 016/2006 des BfR vom 21. Januar 2006
- **Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)**, Empfehlungen zur hygienischen Gewinnung von Geflügelfleisch, Vorschläge des BfR vom 19. Mai 2003

- **Deutscher Bundestag Drucksache** (16/9225- 16. Wahlperiode 19. 05. 2008) Kleine Anfrage der Abgeordneten Eva Bulling-Schröter, Dr. Gesine Löttsch, Karin Binder, Lutz Heilmann, Hans-Kurt Hill, Dr. Kirsten Tackmann und der Fraktion DIE LINKE: Import von dekontaminiertem Geflügelfleisch
- **Scientific Panel on food additives, flavourings, processing aids and materials in contact with food (AFC)** Opinion of the Scientific Panel on food additives, flavourings, processing aids and materials in contact with food (AFC) on a request from the Commission related to Treatment of poultry carcasses with chlorine dioxide, acidified sodium chlorite, trisodium phosphate and peroxyacids, Question N° EFSA Q-2005-002, in: *The EFSA Journal* (2005) 297, 1-27
- **Scientific Opinion of the Panel on Biological Hazards (BIOHAZ)**, Assessment of the possible effect of the four antimicrobial treatment substances on the emergence of antimicrobial resistance (Question No EFSA-Q-2007-203), in: *The EFSA Journal* (2008) 659, 1-26

Klonfleisch

- **Eurobarometer-Befragung der Europäischen Kommission 2008**, Europeans' attitudes towards animal cloning, Flash EB Series 238, Directorate General Health and Consumers
- **BEUC, the European Consumers' Organisation, No animal cloning for food supplies**, Brüssel, 17.03.2008
- **Bundesinstitut für Risikoforschung** , Risikobewertung der Food and Drug Administration (FDA) zu Lebensmitteln von geklonten Tieren ist nachvollziehbar, Stellungnahme Nr. 010/2007 des BfR vom 20. Februar 2007
- **The European Group on Ethics (EGE)**, The Ethical Aspects of Animal Cloning for Food Supply Proceedings of the Round-table Debate, Brüssel, Januar 2008 (opinion 23)
- **Kommission der europäischen Gemeinschaften**, Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament und den Rat über einen Aktionsplan der Gemeinschaft für den Schutz und das Wohlbefinden von Tieren 2006-2010, Brüssel, 2006.
- **Peter Burfening, John Claxton, Ronnie Green. Chris Warkup (Editors)** under the auspices of the EC-US Task Force on Biotechnology Research, The Future of Livestock Genomics, Report on a workshop held in Brussels 17-18 July 2006
- **EFSA**, Scientific Opinion of the Scientific Committee Food Safety, Animal Health and Welfare and Environmental Impact of Animals derived from Cloning by Somatic Cell Nucleus Transfer (SCNT) and their Offspring and Products Obtained from those Ani-

mals (Question No EFSA-Q-2007-092), Adopted on 15 July 2008, in: *The EFSA Journal* (2008) 767, 1-49

Exkurs:**In wieweit werden im Welthandelsrecht oder den Standards der Codex Alimentarius Kommission Verbraucherinteressen berücksichtigt?**

Seit 1994 ist der Codex Alimentarius als wissenschaftlich fundierte Referenznorm durch die WTO anerkannt. Diese Normen dienen als Grundlage bei Streitschlichtungsverfahren in internationalen Handelskonflikten.

Die stärkere Abhängigkeit vom Weltmarkt erhöht den Druck des internationalen Wettbewerbs auf Qualitätsanforderungen in Europa beziehungsweise Deutschland.

In einem zunehmend globalen Handel mit Lebensmitteln stoßen unterschiedliche Vorstellungen von Lebensmittelsicherheit und Lebensmittelsicherung, aber auch im Hinblick auf Produktionsbedingungen (zum Beispiel Tierschutz und -gesundheit) aufeinander. Nur für solche Produkte, die nachweislich die Gesundheit von Verbrauchern schädigen, darf nach WTO-Recht ein Verbot ausgesprochen werden. Die Ansprüche europäischer Verbraucher an die Qualität des Produktes und seiner Herstellung gehen aber weit darüber hinaus.

Welche Möglichkeiten bestehen eigentlich, um Verbraucheranliegen weltweit zu vertreten und wo gibt es Einschränkungen?

Das Handbuch zu den Abläufen im Codex geht auf einen Zielkonflikt zwischen Verbraucher- und Handelsinteressen durchaus ein.

Es heißt unter Risk management, Nummer 27: *„While recognizing the dual purposes of the Codex Alimentarius are protecting health of consumers and ensuring fair practices in the food trade, Codex decisions and recommendations on risk management should have as their primary objective the protection of the health of consumers.“*

Im Zweifel also geht die Gesundheit der Verbraucher vor. Es sollte jedoch laut Codex Alimentarius keine unterschiedlichen Verbraucherschutz-niveaus für dieselben Risiken geben:

Dazu weiter in Nummer 27: *“Unjustified differences in the level of consumer health protection to address similar risks in different situations should be avoided.“*

Doch Verbraucher haben in verschiedenen Teilen der Welt unterschiedliche Ansprüche an Lebensmittel.

Ungeachtet der tatsächlichen Risiken vor Ort, soll es ein gleiches Niveau an Sicherheit geben. Diese Forderung führt damit aber auch zu gleichen Verfahren, gleichen Praktiken, einer Vollharmonisierung. *Zu den Standards, die der Risikoanalyse zu Grunde gelegt werden, sagt die Codex Alimentarius Policy aber folgendes:*

In Nummer 10 heißt es: *„When there is evidence that a risk to human health exists but scientific data are insufficient or incomplete, the Codex Alimentarius Commission should not proceed to elaborate a standard but should consider elaborating a related text, such as a code of practice, provided that such a text would be supported by the available scientific evidence”.*

Wenn Unsicherheit bestehen, dann wird kein Standard geschaffen, sondern Leitlinien, so genannte Codes of Practice sollen für den gleichen Schutzstandard sorgen.

Die WTO macht keine Unterschiede zwischen Standards und „related documents“. Sie kann beides als Grundlage für Streitschlichtungen heranziehen.

Welchen Spielraum eröffnet der Codex, um vorsorgende Maßnahmen zu ergreifen oder Dinge zu unterlassen, die möglicherweise an anderer Stelle zu Problemen führen? So gibt es Hinweise darauf, dass bei dem chlorierten Geflügel durch den Einsatz von Chemikalien beziehungsweise Bioziden auch Resistenzen entstehen können. Die europäischen Agrar- und Verbraucherschutzminister lehnen dieses Verfahren daher ab.

Im Handbuch zum Codex, dem sogenannten Procedural Manual¹, herausgegeben von der Weltgesundheitsorganisation (WHO), wird die Vorsorge zwar für ein inhärentes Element in der Risikoanalyse angesehen. Unklar aber bleibt, wie weit vorsorgend gehandelt werden darf, ohne dass der Vorwurf eines Handelshemmnisses erhoben werden kann.

Siehe dazu in Nummer 11:

“Precaution is an inherent element of risk analysis. Many sources of uncertainty exist in the process of risk assessment and risk management of food related hazards to human health. The degree of uncertainty and variability in the available scientific information should be explicitly considered in the risk analysis. Where there is sufficient evidence to allow Codex to proceed to elaborate a standard or related text, the assumptions used for the risk assessment and the risk management options selected should reflect the degree of uncertainty and the characteristics of the hazard.”

Andere Aspekte, bei denen es nicht um das Risiko für die menschliche Gesundheit geht, werden als sogenannte „Other legitimate factors“ bezeichnet. Diese werden im Codex zwar berücksichtigt, aber stark abgeschwächt.

Im Welthandelsrecht gelten zunächst die Gesundheitsargumente als relevant. Vorsorge wird zwar als wichtig angesehen und anderen legitime Faktoren wird eine Bedeutung eingeräumt, aber mit Blick auf mögliche Handelshemmnisse werden sie zu sehr schwachen Argumenten.

¹ **Quelle:**

Codex Alimentarius Commission, Procedural Manual, Joint FAO/WHO Food Standard Programme Sixteenth edition, World Health Organization off he United Nations, Rome 2006

Zur Durchführung des Risikomanagements heißt es im Codex-Handbuch:

“Risk management should follow a structured approach including preliminary risk management activities, evaluation of risk management options, monitoring and review of the decision taken. The decisions should be based on risk assessment, and taking into account, where appropriate, other legitimate factors for the health protection of consumers and for the promotion of fair practices in food trade, in accordance with the Criteria for the Consideration of the other Factors referred to in the Second Statement of Principles.”

In den Second Statement of Principles nachgesehen, finden wir dann folgende Aussagen:

„When elaborating and deciding upon food standards Codex Alimentarius will have regard, where appropriate, to other legitimate factors relevant for the health protection of consumers and for the promotion of fair practices in food trade.“

Legitime Faktoren sind demnach nur in Verbindung mit dem Schutz der Gesundheit oder fairen Praktiken im Handel mit Lebensmitteln relevant.

Doch wann sind Handelspraktiken fair? Fair im Sinne der Abschaffung von Handelshemmnissen und damit im Verhältnis des Handels und der Staaten untereinander? Wo aber bleibt die Fairness zwischen dem Handel und seinen Verbrauchern?

Welcher Raum bleibt noch für andere gesellschaftliche, ethische Verbraucheranliegen, wie zum Beispiel dem Tierschutz?

In Nummer 3 heißt es: *“In this regard it is noted that food labeling plays an important role in furthering both of these objectives.”*

Interessant ist, dass die Kennzeichnung von Lebensmitteln als ein Instrument betrachtet wird, was im Hinblick auf beide Ziele (Schutz und freier Handel) Bedeutung hat. Ist das eine gute oder schlechte Nachricht für Verbraucher? Wenn es auch bedeuten kann, Verbraucher schaut auf die Zutatenliste, damit ihr entscheiden könnt, ob ein Lebensmittel sicher ist oder nicht, dann wäre das eher eine schlechte Nachricht. Wenn es aber bedeutet, dass Verbraucherinteressen geschützt werden, weil bei der Kennzeichnung dann auch auf ethische oder gesellschaftlich wünschenswerte Umstände hingewiesen werden darf, dann wäre das eine Möglichkeit, diese Faktoren als legitim anzusehen. Unklar bleibt allerdings auch, wie weit der Begriff des „Labeling“ gefasst wird. Betreffen sie auch Warnhinweise oder werden darunter auch Negativbotschaften verstanden?

Das Statement der Prinzipien der Kommission schafft einen Ansatzpunkt für die Berücksichtigung von Verbraucheranliegen in den jeweiligen Ländern.

“When the situation arises that members of Codex agree on the necessary level of protection of public health but hold differing views about other considerations, members may abstain from acceptance of the relevant standard without necessarily preventing the decision by Codex.“

Ländern wird damit die Möglichkeit gegeben, bestimmte Regeln nicht für sich in Anspruch zu nehmen. Einzelne Länder setzen dann spezielle Regeln einfach nicht um.

Oder es werden Standards nicht bis zur letzten Etappe der Konsensfindung getragen. So wurde beispielsweise der Standard für das Bovine Somatotropin-Hormon (BST) nicht endgültig von der Vollversammlung der Codex Alimentarius Kommission beschlossen, sondern nur im zuständigen Fachausschuss. Dieser Standard sah eine zulässige Höchstmenge vor. Er wurde jedoch nur im zuständigen Fachausschuss, nicht jedoch von der Vollversammlung der Codex Alimentarius Kommission, verabschiedet. Damit befindet er sich weiterhin auf der vorletzten Stufe der Entscheidungsebenen, die bis zur Übernahme durchlaufen werden und ruht dort.

Es wird also eingeräumt, dass es legitime Bedenken von Regierungen gibt, die in nationales Recht übertragen wurden, weltweit jedoch nicht umsetzbar sind. Im Handbuch wird dazu ausgeführt, dass Verwirrungen vermieden werden sollten, die dadurch entstehen könnten, dass sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen (aus dem SPS-Abkommen) oder Maßnahmen aus dem TBT-Übereinkommen einerseits national gerechtfertigt werden und andererseits auf internationaler Ebene Gültigkeit haben.

In einem WTO-Abkommen über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen (kurz SPS-Abkommen) werden Produktstandards geregelt, die mit dem Ziel des Schutzes der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen erlassen wurden. Das Abkommen schreibt vor, dass international harmonisierte Standards wie Codex Alimentarius, des Internationalen Tierseuchenamts und die Internationale Pflanzenschutzkonvention als hinreichend akzeptiert werden.

Das TBT-Übereinkommen (Technical Barriers to Trade = TBT), ist ein weiteres WTO-Übereinkommen. Darin werden Regeln für die staatlichen und nichtstaatlichen Stellen bei der Einführung technischer Vorschriften, Normen und Konformitätsbewertungsverfahren benannt.

“It should be recognized that some legitimate concerns of governments when establishing their national legislation are not generally applicable or relevant world-wide. Confusion should be avoided between justification of national measures under the SPS and TBT Agreements and their validity at the international level.

“Only those other factors which can be accepted on a world-wide basis, or on a regional basis in the case of regional standards and related texts, should be taken into account in the framework of Codex.”

“The integration of other legitimate factors in risk management should not create unjustified barriers to trade; According to the WTO principles, and taking into account the particular provisions of the SPS and TBT Agreements; particular attention should be given to the impact on developing countries of the inclusion of such other factors.”