

2 Entstehung und „Verfassung“ der Codex-Alimentarius-Kommission

Die mit dem Begriff „internationale Regime“ bezeichneten Phänomene sind zum Teil schon wesentlich älter als der Begriff selbst – oder jedenfalls als seine sozialwissenschaftliche Karriere. Auf die im Bereich der Lebensmittelsicherheit tätigen internationalen Institutionen wird der Begriff des „Regimes“ schon sehr früh angewandt, und zwar gerade mit Bezug auf die Codex-Alimentarius-Kommission, die als gemeinsame Unterorganisation der Welternährungsorganisation (FAO) und der Weltgesundheitsorganisation (WHO) mit der Entwicklung internationaler Lebensmittelstandards beauftragt ist. Das „Codex-Regime“ (Leive 1976: 376 u. passim) wird in diesem Kapitel zunächst zu seinen historischen Anfängen zurückverfolgt (2.1). Diese historische Perspektive dient als notwendiges Gegengewicht zu einer in der Literatur vorherrschenden Tendenz, das Feld der internationalen Lebensmittelsicherheit beinahe ausschließlich im Licht des jüngeren WTO-Rechts zu betrachten.⁸⁷ Auch um die Tragweite der WTO-rechtlich bedingten Veränderungen richtig einschätzen und um diese Veränderungen verstehen zu können, wird sich der hier „nach hinten“ erweiterte Zeithorizont im zweiten und dritten Teil der Studie als hilfreich erweisen. Im Übrigen wird in diesem und im folgenden Kapitel die regimeanalytische Perspektive – wie oben (1.2.1) erläutert – durch eine „klassische“ Analyse des Rechts und der Politik internationaler Organisationen überlagert. Mit den Aufgaben und Kompetenzen (2.2) und insbesondere der Organisationsstruktur der Codex-Alimentarius-Kommission (2.3) sowie schließlich ihrem Verhältnis zu den beiden Mutterorganisationen (2.4) werden Aspekte des Regimes und seines organisationalen Kerns unter die Lupe genommen, die in der typischen regimeanalytischen Fokussierung auf Staaten als Akteure häufig unterbelichtet bleiben.

⁸⁷ Ramsingh (2010; 2011) bietet eine wertvolle, wissenschaftsgeschichtlich orientierte Alternative zur generellen Tendenz einer Post-hoc-Betrachtung des Codex in der neueren Literatur.

Die Ergebnisse dieses und des folgenden Kapitels werden weiter unten (3.4) gemeinsam resümiert.

2.1 Genese

Als die Codex-Alimentarius-Kommission zu Beginn der 1960er Jahre gegründet wird, geschieht dies nicht etwa im institutionellen Vakuum – im Gegenteil. Eine zentrale standardsetzende internationale Organisation mit möglichst großer sachlicher und geografischer Reichweite erscheint den Gründern gerade deswegen sinnvoll und notwendig, weil die einschlägigen Aktivitäten verschiedener anderer Organisationen im Lebensmittelsektor sich in den vorangegangenen Jahrzehnten vervielfältigt haben. Dies gilt insbesondere in Europa, wo sich vor und nach dem Zweiten Weltkrieg im Bereich der Lebensmittelstandardsetzung bereits eine differenzierte institutionelle Landschaft herausgebildet hat (2.1.1). Mit Beginn der 1960er Jahre wird diese Situation zunehmend als problematisch wahrgenommen. Vor dem Hintergrund ihrer bereits bestehenden Zusammenarbeit – insbesondere im Bereich der wissenschaftlichen Analyse mit Lebensmitteln verbundener Gesundheitsgefahren – ergreifen FAO und WHO die Initiative, ein gemeinsames Programm zur Koordinierung der internationalen Lebensmittelstandardsetzung einzurichten (2.1.2). Zur Umsetzung dieses Programms wird die Codex-Alimentarius-Kommission ins Leben gerufen und von den Mutterorganisationen mit einem zunächst eher rudimentären organisatorischen und prozeduralen Gerüst versehen (2.1.3).

2.1.1 Ausgangslage: institutionelle Fragmentierung

Bereits während der 1930er Jahre werden unter der Ägide des *International Institute for Agriculture*, einer Vorgängerorganisation der Welternährungsorganisation FAO, mehrere internationale Konventionen ausgehandelt, die den grenzüberschreitenden Lebensmittelhandel durch gemeinsame Vermarktungsnormen und standardisierte Analysemethoden regulieren sollen (Masson-Mathee 2007: 14). Als direktester Vorläufer der CAC muss jedoch der *Codex Alimentarius Europaeus* angesehen werden, an dem von 1958 an gearbeitet wird und zwar auf gemeinsame Initiative zweier inter- bzw. transnationaler Vereinigungen von Nahrungs-

mittelherstellern bzw. Lebensmittelchemikern (Davies 1970: 54; Leive 1976: 377; Ramsingh 2010: 107).⁸⁸ Den Namen und die Grundidee einer umfassenden Sammlung von Lebensmittelstandards übernimmt der Europäische Codex wiederum vom *Codex Alimentarius Austriacus*, der seit Ende des 19. Jahrhunderts in Österreich-Ungarn entwickelt wurde, um den Lebensmittelhandel innerhalb des ausgedehnten Kaiserreichs zu erleichtern und zu regulieren. Obwohl zunächst eine freiwillige Initiative interessierter Unternehmen und Wissenschaftler, erlangte der österreichische Codex einen rechtsähnlichen Status und wurde etwa bei gerichtlichen Auseinandersetzungen über die „Reinheit“ bestimmter Lebensmittel als Referenz genutzt (Davies 1970: 54).⁸⁹ Der Versuch seiner Ausdehnung auf Europa insgesamt wurde allerdings durch die unterschiedlichen regulatorischen Traditionen der betroffenen Staaten stark behindert, und der *Codex Alimentarius Europaeus* umfasste niemals mehr als eine Handvoll an (teils noch unfertigen) Verfahrens- und Produktstandards.⁹⁰ Dennoch hat letzterer für die beteiligten Akteure aus gut 20 europäischen Staaten eine wichtige Vorbildfunktion im Hinblick auf nachfolgende Bemühungen um internationale Standards (Davies 1970: 55).⁹¹

Neben dem Europäischen Codex sind damals auch mehrere internationale Organisationen in der Entwicklung von Lebensmittelstandards aktiv. Insbesondere zwei Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, nämlich die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) und die Weltgesundheitsorganisation (WHO), sind aufgrund ihrer jeweiligen Mandate für solche Aktivitäten prädestiniert. So besteht einerseits die Mission der WHO darin, „allen Völkern zur Erreichung des bestmöglichen Gesundheitszustandes zu verhel-

⁸⁸ Es handelt sich um die *Commission internationale des industries agricoles et alimentaires* (CIIA) bzw. das *Bureau international permanent de chimie analytique*.

⁸⁹ Als Österreichisches Lebensmittelbuch besteht dieser *Codex* bis heute fort – http://bmg.gv.at/home/Schwerpunkte/VerbraucherInnengesundheits/Lebensmittel/Oesterreichisches_Lebensmittelbuch/.

⁹⁰ *Survey of international organizations working on food standards* („IO-Bestandsaufnahme 1961“) – Anh. C in *Proposed Joint FAO/WHO Program on Food Standards (Codex Alimentarius) – Note by the Director General* („FAO-Programm entwurf 1961“), FAO-Dok. C 61/53, 18. September 1961.

⁹¹ Siehe auch *Food Standards – Extract from Report of the First FAO Regional Conference for Europe – Rome, October 10-15, 1960* („FAO-Regionalkonferenz 1960“) – Anh. A in *Proposed Joint FAO/WHO Program* (oben, Fn. 90). Ähnlich geartete Bemühungen um regional einheitliche Lebensmittelstandards gab es während der 1950er Jahre auch in Lateinamerika. Der *Código Latino-Americano de Alimentos* geht später ebenso wie der Europäische Codex im weltweiten Codex Alimentarius auf (Randell 1995; Ramsingh 2010: 107).

fen“.⁹² Die FAO andererseits wird gegründet mit dem Ziel, die Ernährungssituation der Bevölkerung in ihren Mitgliedstaaten zu verbessern, die Effizienz der Herstellung und des Handels mit Lebensmitteln und landwirtschaftlichen Produkten zu steigern und damit zu Wachstum der Weltwirtschaft und Überwindung des Hungers beizutragen.⁹³

Bereits auf einer Konferenz zur Vorbereitung der FAO-Gründung werden 1943 auch mögliche negative Konsequenzen – insbesondere für Regionen mit unzureichender Lebensmittelversorgung – international unterschiedlicher Lebensmittelstandards thematisiert und die neue Organisation aufgefordert, den Mitgliedstaaten bei der Formulierung einheitlicher Standards zu helfen (Randell 1995). Die FAO beginnt schließlich selbst mit der Entwicklung von Standards für Milch- und Milchprodukte sowie für Reis, anschließend auch für Käse, Kakao und Zitrusfruchtsäfte.⁹⁴

Die direkte Zusammenarbeit von FAO und WHO im Bereich der Lebensmittelstandards, die schließlich in der CAC mündet, beginnt 1950 mit einem gemeinsamen Expertentreffen zu ernährungswissenschaftlichen Fragen. Auch in diesem Kontext werden divergierende nationale Standards als Problem eingestuft und mangelnde Berücksichtigung wissenschaftlicher Erkenntnisse wird als eine Quelle solcher Divergenzen identifiziert:

„Food regulations in different countries are often conflicting and contradictory. Legislation governing preservation, nomenclature and acceptable food standards often varies widely from country to country. New legislation not based on scientific knowledge is often introduced, and little account may be taken of nutritional principles in formulating regulations.“⁹⁵

Ein weiteres von FAO und WHO gemeinsam veranstaltetes Expertentreffen ist 1955 den Lebensmittelzusatzstoffen gewidmet, die damals immer weitere Verbreitung finden und deren Kontrolle teilweise als unzureichend empfunden wird (Leive 1976: 378). Aus diesem Treffen geht ein Jahr später das *Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives* (JECFA) hervor, das bis heute

⁹² *Constitution of the World Health Organization*, <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf> – Art. 1.

⁹³ *FAO Constitution*, in *Basic Texts of the Food and Agriculture Organization of the United Nations*, <http://www.fao.org/docrep/009/j8038e/j8038e00.htm>, Bd. I, Kap. A – Präambel.

⁹⁴ IO-Bestandsaufnahme 1961 (oben, Fn. 90).

⁹⁵ *Report of the First Meeting of the Joint FAO/WHO Expert Committee on Nutrition*, 1950 (zit. in Randell 1995).

besteht und im Kontext der CAC eine zentrale Rolle als wissenschaftliches Beratungsgremium spielt (unten, 2.4.1).

Eine regionale Unterorganisation der Vereinten Nationen, die Wirtschaftskommission für Europa (UNECE), wird ebenfalls während der 1950er Jahre in der Lebensmittelregulierung tätig, insbesondere im Bereich der Produktstandards für Frischobst und -gemüse, deren innereuropäischer Handel damit erleichtert werden soll (Randell 1995). Diese Aktivitäten werden schließlich mit denjenigen der FAO zusammengeführt. Außerdem hat auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zu Beginn der 1960er Jahre Produktstandards für eine ganze Reihe von Lebensmitteln in Arbeit.⁹⁶

Damit aber noch nicht genug, denn außer im Rahmen des *Codex Alimentarius Europaeus* sind Lebensmittelhersteller und -analytiker noch in mehreren anderen transnationalen Organisationen mit der Entwicklung von gemeinsamen Standards befasst. Eine Erhebung der FAO von 1961 listet bis zu zwanzig Organisationen auf, die zu jenem Zeitpunkt bereits Lebensmittelstandards entwickelt haben oder gerade dabei sind.⁹⁷ Dies betrifft größtenteils spezifische Produktgruppen wie z.B. Getreide, Fisch, Ölsaaten usw., aber auch produktübergreifende Fragen wie Lebensmittelkennzeichnung oder Analysemethoden. Besonders aktiv ist in diesem Kontext der schon 1903 formierte Internationale Milchwirtschaftsverband (*International Dairy Federation* – IDF), dessen nationale Mitgliedsverbände sich z.B. auf standardisierte Verfahren für die Bestimmung des Fettgehalts in der Milch und im Käse geeinigt haben. Der IDF wendet sich 1957 an die FAO mit dem Vorschlag, diese Tätigkeit im Rahmen eines zwischenstaatlichen Expertengremiums fortzuführen und auszuweiten (Dobbert 1969: 700-701; Leive 1976: 377-378). Die FAO richtet daraufhin ein *Committee of Government Experts on the Code of Principles Concerning Milk and Milk Products* ein, das auf seiner zweiten Sitzung den namensgebenden *Code of Principles* verabschiedet und dessen Arbeitsweise eine gewisse Vorbildfunktion bekommen wird für die im Rahmen der CAC angewandten Entscheidungsverfahren (unten, 3.1.1).

⁹⁶ IO-Bestandsaufnahme 1961 (oben, Fn. 90).

⁹⁷ Ebd.

2.1.2 Gründungsinitiative von FAO und WHO

Einen möglichst großen Teil der vielfältigen oben beschriebenen Standardisierungsbestrebungen im Rahmen einer einzelnen internationalen Organisation zusammenzuführen mag im Rückblick naheliegend erscheinen. Gerade auch vor dem Hintergrund aktueller Diskussionen um die zunehmende Fragmentierung und Komplexität der internationalen Institutionenlandschaft (oben, 1.2.2) wirkt die damals in der CAC erreichte Bündelung der Arbeit mehrerer vormals eigenständiger Standardisierungsgremien jedoch eher überraschend – und dies umso mehr, als die relevanten Entscheidungen mit einer für internationale Organisationen geradezu „atemberaubenden Geschwindigkeit“ (Davies 1970: 55) getroffen werden. Wie kommt es also dazu?

Ein wichtiger Anstoß in Richtung institutioneller Zentralisierung geht von der FAO-Regionalkonferenz für Europa im Jahr 1960 aus, deren Delegierte sich mit dem „Koordinationsproblem“ befassen, das sie in der zunehmenden Zahl konkurrierender Lebensmittelstandards erblicken.⁹⁸ Zur Lösung dieses Problems wird erstmals die Idee eines von FAO und WHO gemeinsam betriebenen Standardisierungsprogramms artikuliert; der FAO-Generaldirektor wird beauftragt, einen entsprechenden Programmentwurf zu entwickeln. Dieser Entwurf wird 1961 zunächst dem Rat des Europäischen Codex und dann der FAO-Konferenz, d.h. deren eigenem oberstem Entscheidungsgremium, vorgelegt. In die Beratungen werden neben der WHO auch die UNECE und die OECD einbezogen. Die Vertreter dieser Organisationen verständigen sich darauf, das Standardisierungsprogramm in die Hände eines Gremiums regierungsamtlicher Experten zu legen nach dem Vorbild des „höchst erfolgreichen“ FAO-Ausschusses für den Milchsektor, dessen *Code of Principles* damals bereits von rund 45 Staaten übernommen worden ist.⁹⁹ Das neu zu schaffende Gremium wird in dem FAO-Entwurf zunächst als *Codex Conference* bezeichnet.

Der Europäische Codex soll in das neue Gremium „übernommen und eingegliedert“ werden.¹⁰⁰ Dieses soll seine Arbeit zunächst aber ebenfalls auf Europa konzentrieren, „in order to facilitate progress in the rapidly-integrating

⁹⁸ FAO-Regionalkonferenz 1960 (oben, Fn. 91). Der damalige Zustand internationaler Lebensmittelstandardisierung wird von den Akteuren als geradezu „chaotisch“ wahrgenommen (Ramsingh 2010: 102).

⁹⁹ FAO-Programmentwurf 1961 (oben, Fn. 90), Abs. 3.

¹⁰⁰ Ebd.

European market“.¹⁰¹ Die Übernahme der Standards durch die europäischen Staaten soll während einer Übergangszeit sogar hinreichend sein, um sie in die Sammlung offizieller Standards, d.h. den eigentlichen *Codex Alimentarius*, aufzunehmen.¹⁰² Letztendlich wird jedoch schon in diesem ersten Entwurf die globale Reichweite der zu schaffenden FAO/WHO-Lebensmittelstandards angestrebt. Dies wird als notwendig angesehen, um den Interessen der nach Europa exportierenden Nahrungsmittelproduzenten Rechnung zu tragen und um generell die Proliferation konfligierender regionaler Standards zu vermeiden.¹⁰³ So fürchten insbesondere Hersteller aus den USA angesichts der zunehmenden regionalen Standardisierung um ihre Exportchancen und drängen deshalb auf Standards mit globaler Reichweite (Kay 1976: 53; Leive 1976: 377; Victor 1998: 182; Pollack/Shaffer 2009: 163). Auch die Aussicht auf zunehmende Ausfuhren aus Entwicklungsländern mit noch fehlender oder unvollständiger staatlicher Lebensmittelregulierung spielt offenbar eine Rolle (Braithwaite/Draho 2000: 401).

Zur Finanzierung des neuen Programms wird vorgeschlagen, einen separaten *Trust Fund* außerhalb der regulären Haushalte von FAO und WHO einzurichten, in den nicht nur die Mitgliedstaaten (hier wiederum in erster Linie die Europäer), sondern auch die Industrie und ihre Verbände auf freiwilliger Basis einzahlen sollen.¹⁰⁴ Diese Art der externen Kofinanzierung wird von den meisten Beteiligten als notwendig erachtet, um die Zustimmung aller FAO- und WHO-Mitglieder zur Einrichtung des neuen Gremiums zu bekommen.

In dem Mandat, das der FAO-Entwurf für die *Codex Conference* vorsieht, steht die Koordinierung der Arbeit aller im Bereich der Lebensmittelregulierung aktiven inter- und transnationalen Organisationen an erster Stelle.¹⁰⁵ Die Standards selbst sollen weiterhin „through and with the aid of appropriate organizations“¹⁰⁶ entwickelt werden, aber gemäß den von der Codex-Konferenz gesetzten Prioritäten. Der Codex-Konferenz würde außerdem die endgültige Ent-

¹⁰¹ *Progress Report on Codex Alimentarius – Extract from Report of Thirty-Fifth Session of the FAO Council, Rome, June 1961* („Fortschrittsbericht 1961“), Anh. B in *Proposed Joint FAO/WHO Program* (oben, Fn. 90), Abs. 205(b).

¹⁰² FAO-Programmentwurf 1961 (oben, Fn. 90), Abs. 10. Hier und im Folgenden ist *Codex Alimentarius* kursiv gesetzt, wenn von der Textsammlung (im Unterschied zur Organisation) die Rede ist.

¹⁰³ Ebd., Abs. 9.

¹⁰⁴ Ebd., Abs. 7.

¹⁰⁵ Ebd., Abs. 12.

¹⁰⁶ Ebd.

scheidung über die Standards sowie deren Veröffentlichung und gegebenenfalls spätere Überarbeitung zufallen.

Der Rat des Europäischen Codex stimmt diesem Entwurf des FAO-Generaldirektors im Juni 1961 offiziell zu und kündigt an, aus den Reihen seiner Mitglieder entsprechende finanzielle Mittel bereitzustellen.¹⁰⁷ Dieser Entscheidung gehen jedoch heftige Kontroversen innerhalb des selbst noch jungen europäischen Codex und mit den zukünftigen Mutterorganisationen der CAC voraus, die auch anschließend noch weiterklingen (Ramsingh 2010: 106-115; Ramsingh 2011: Kap. 2). Dahinter steht zum einen die Befürchtung, eine globale Ausdehnung der Standardsetzung werde, dem Prinzip des kleinsten gemeinsamen Nenners folgend, unweigerlich zu weniger anspruchsvollen Standards führen. Zum anderen wird erwartet, dass die Beteiligung der FAO den wissenschaftlichen Fokus der bisherigen europäischen Standardsetzung schwächen und ökonomischen Erwägungen mehr Gewicht verschaffen werde. Auch gegen eine Kofinanzierung des globalen Codex aus nichtstaatlichen Quellen gibt es Vorbehalte. Während sich diese europäischen Präferenzen hinsichtlich der Finanzierung schließlich durchsetzen (unten, 2.4.3), wird sich die mit Blick auf regionale und weltweite Standards vereinbarte Hybridlösung im weiteren Verlauf als wenig stabil erweisen (3.3.1.1).

Die FAO-Generalversammlung nimmt den Entwurf des Generaldirektors im Oktober 1961 durch eine entsprechende Resolution an, zusammen mit einem neun Artikel umfassenden Entwurf für die Satzung der neuen Organisation, die von da an unter dem bis heute gültigen Namen als *Codex Alimentarius Commission* firmiert.¹⁰⁸ Der Entwurf für die Satzung, der später mit wenigen Änderungen übernommen wird (dazu unten), legt außer dem Mandat auch die Kriterien der Mitgliedschaft, die Möglichkeit der Einrichtung spezialisierter Unterorgane sowie die Finanzierung durch den *Trust Fund* fest. Mit ihrer Resolution bezieht sich die Generalversammlung auf Art. VI der FAO-Verfassung, der die Einrichtung spezialisierter „Commissions, Committees, Conferences, Working Parties and Consultations“ ausdrücklich vorsieht (vgl. Shubber 1972: 633-4).¹⁰⁹ Die WHO-Verfassung enthält einen ähnlichen Passus, demzufolge

¹⁰⁷ Fortschrittsbericht 1961 (oben, Fn. 101).

¹⁰⁸ *Statutes of the Codex Alimentarius Commission* („CAC-Satzung“), in *Resolution No. 12/61 – Codex Alimentarius*, Anh. 2 in *Report of the Joint FAO/WHO Conference on Food Standards*, Geneva, 1-5 October 1962, ALINORM 62/8, Oktober 1962 („FAO/WHO-Konferenz 1962“).

¹⁰⁹ *FAO Constitution* (oben, Fn. 93), Art. VI. Die ursprüngliche, zum Zeitpunkt der Codex-Gründung gültige Fassung dieses Artikels ist wesentlich knapper, sieht aber auch schon die Einrichtung von „other committees and conferences“ vor – *Report of the Conference of FAO –*

die WHO-Generalversammlung (*World Health Assembly* – WHA) ermächtigt ist, „such other institutions as it may consider desirable“ einzurichten.¹¹⁰ In den Gründungsakten ihrer beiden Mutterorganisationen – und nicht in einem eigenständigen zwischenstaatlichen Abkommen – liegt also die völkerrechtliche Basis der Codex-Alimentarius-Kommission.

2.1.3 Organisatorische und prozedurale Vorfestlegungen

Der nächste und entscheidende Schritt auf dem Weg zu einem zentralen Programm für die Schaffung weltweiter Lebensmittelstandards ist die von FAO und WHO gemeinsam veranstaltete *Conference on Food Standards* im Oktober 1962 in Genf, die den Rahmen für ihre Zusammenarbeit bei der CAC festigt und konkretisiert.¹¹¹ Die Konferenz billigt ebenfalls den FAO-Vorschlag für ein gemeinsames Lebensmittelstandard-Programm und unterstützt die Finanzierung dieses Programms über den geplanten *Trust Fund*.¹¹² Zehn Mitgliedstaaten von FAO und WHO haben bereits Zahlungen geleistet oder fest zugesagt, was man als vielversprechende Grundlage für die künftige Codex-Arbeit ansieht.¹¹³ Außerdem wird ein gemeinsamer Entwurf der Generaldirektoren beider Mutterorganisationen für Richtlinien der künftigen Codex-Arbeit angenommen, der ausdrücklich an die Vorbilder des Europäischen und des Lateinamerikanischen Codex anknüpft.¹¹⁴ Die Richtlinien legen den Zweck und die Reichweite des neuen weltweiten *Codex Alimentarius* fest, sie definieren verschiedene Arten der darin einzuschließender Standards, beschreiben die bei der Ausarbeitung und

First Session – City of Quebec, Canada, October 16 to November 1, 1945, Appendix III.D, <http://www.fao.org/docrep/x5584E/x5584e0i.htm>. Siehe außerdem *Principles and procedures which should govern conventions and agreements concluded under Articles XIV and XV of the Constitution, and commissions and committees established under Article VI of the Constitution*, in *Basic Texts*, Bd. II, Kap. R.

¹¹⁰ *WHO Constitution* (oben, Fn. 92), Art. 18 lit. I.

¹¹¹ FAO/WHO-Konferenz 1962 (oben, Fn. 108). An der Konferenz nehmen Vertreter von 44 Staaten, zehn weiteren zwischenstaatlichen und 14 nichtstaatlichen internationalen Organisationen teil – ebd., Anh. I.

¹¹² Ebd., Abs. (g).

¹¹³ Ebd., Abs. (m).

¹¹⁴ Ebd., Abs. (i) u. (j); *Guidelines for the Codex Alimentarius Commission* („CAC-Richtlinien“), ebd., S. 5-18. Die von den Mutterorganisationen formulierten Richtlinien gehen später in den von der CAC selbst geschaffenen Verfahrensregeln (unten, Fn. 119) bzw. den *General Principles* auf – Verfahrenshandbuch (oben, Fn. 84), S. 20-21.

Umsetzung der Standards anzuwendenden Verfahren (dazu im Einzelnen jeweils unten) und empfehlen eine Reihe von Regulierungsgegenständen zur vorrangigen Bearbeitung, wobei die eigentliche Prioritätensetzung jedoch der ersten Sitzung der CAC aufgetragen wird.

Die besondere Stellung der CAC als gemeinsame Unterorganisation von FAO und WHO macht die Zustimmung der obersten Entscheidungsgremien beider Mutterorganisationen notwendig, damit die Satzung in Kraft treten und die CAC ihre Arbeit aufnehmen kann. Nachdem im Mai 1963 auch die Generalversammlung der WHO ihre endgültige Zustimmung zur Einrichtung der CAC und zum Entwurf der Satzung gegeben hat,¹¹⁵ finden sich am Hauptsitz der FAO in Rom vom 25. Juni bis zum 3. Juli 1963 rund 120 Delegierte zur ersten Sitzung der CAC ein.¹¹⁶ Sie vertreten 27 Mitgliedstaaten von FAO und WHO, fünf weitere Staaten mit Beobachterstatus und 15 inter- bzw. transnationale Organisationen.¹¹⁷ Die Teilnehmer geben der Kommission als erstes einen Satz von Verfahrensregeln, nach denen die restliche Sitzung und – bei mehrfacher zwischenzeitlicher Revision der Regeln – alle weiteren Sitzungen abgehalten werden.¹¹⁸

CAC-Verfahrensregel XI sieht die Einrichtung von Unterorganen („subsidiary bodies“) mit inhaltlich oder regional spezifischem Mandat vor.¹¹⁹ Dieser Regel entsprechend werden auf der ersten Sitzung bereits zwei konkrete Schritte in Richtung der angestrebten Zentralisierung der internationalen Lebensmittelstandardsetzung unternommen. Zum einen wird der bisherige *European Council of the Codex Alimentarius* als *Advisory Group for Europe* in die CAC-Struktur inte-

¹¹⁵ FAO/WHO-Konferenz 1962 (oben, Fn. 108), Abs. (k); *WHLA Resolution 16.42* (zit. in Shubber 1972: 632). Im Zusammenhang mit einer Diskussion in der CAC über Änderungen der Verfahrensregeln stellt ein Vertreter des Juristischen Dienstes der WHO später klar, dass die Satzung einer „Verfassung“ der neuen Organisation entspreche und damit über allen anderen Codex-Regularien stehe – CCEXEC29 (1982), Abs. 86.

¹¹⁶ CAC1 (1963), Abs. 1 u. Anh. A. Die Protokolle der Sitzungen von CAC und deren Unterorganen (letztere mit einigen Lücken in den ersten Dekaden) sind unter <http://www.codexalimentarius.org/meetings-reports/en/> zugänglich. Vollständige Angaben zu den hier nur mit laufender Nummer und Jahreszahl gekennzeichneten Quellen finden sich im Verzeichnis unten (ab S. 561).

¹¹⁷ Zu den verschiedenen Gruppen von Codex-Teilnehmern ausführlich unten, 3.2.

¹¹⁸ *Rules of Procedure for the Commission*, CAC1 (1963), Anh. B.

¹¹⁹ *Rules of Procedure of the Codex Alimentarius Commission* („CAC-Verfahrensregeln“), Verfahrenshandbuch (oben, Fn. 84), S. 7-19. Sofern nicht eine frühere Fassung von eigenem Interesse und entsprechend gekennzeichnet ist, wird hier und im Folgenden die jeweils aktuelle Fassung der Verfahrensregeln und anderer CAC-Regularien zitiert.

griert.¹²⁰ Zum anderen wird der bisherige Milchausschuss der FAO zu einem Unterorgan der CAC deklariert, das für alle Fragen der Standardisierung von Milch und Milchprodukten zuständig sein soll.¹²¹

Was die eigentliche Standardsetzung betrifft, so werden auf der ersten Sitzung insgesamt 30 bereits ausformulierte Lebensmittelstandards behandelt und zur Stellungnahme an die Regierungen der Mitgliedstaaten verwiesen.¹²² Außerdem werden mehr als zwanzig neue Standardsetzungsprojekte gestartet, für deren Bearbeitung – den auf der Vorjahreskonferenz beschlossenen Richtlinien entsprechend – teils spezialisierte externe Organisationen, teils von einzelnen Mitgliedstaaten geführte, hier noch als *Ad hoc Expert Committees* bezeichnete Unterorgane der CAC die Verantwortung übertragen bekommen.¹²³ Die Arbeit an einer zentral koordinierten Sammlung internationaler Lebensmittelstandards ist damit in vollem Gang.

2.2 Mandat

Durch die bisher dargestellten Entscheidungen der Mutterorganisationen FAO und WHO – d.h. die Resolutionen zur Einrichtung der CAC (oben, Fn. 108 bzw. 115) sowie die Codex-Satzung (Fn. 108) und -Richtlinien (Fn. 114) – ist zunächst nur ein recht grober Rahmen für die Arbeit der CAC abgesteckt. Der Kommission selbst bleibt es überlassen, diesen Rahmen nach und nach auszufüllen und weiterzuentwickeln hinsichtlich des Mandats (dieser Abschnitt), der Organisationsstruktur (2.3) und der Regeln für das Verfahren der Standardsetzung (Kap. 3). Die der CAC letztlich zugeschriebenen Aufgaben beschränken sich auf einen relativ klar begrenzten Zielkatalog, in dem jedoch ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen Schutzziele und Handelsliberalisierung bereits angelegt ist (2.2.1). Zur Erfüllung dieser Aufgaben bekommt die CAC zunächst nur koordinierende Kompetenzen übertragen, die in der Praxis jedoch rasch ausgeweitet werden, insbesondere dank der Befugnis zur Einrichtung

¹²⁰ CAC1 (1963), Abs. 5-9.

¹²¹ Es firmierte seither als *Joint FAO/WHO Committee of Government Experts on the Code of Principles concerning Milk and Milk Products* – siehe CAC1 (1963), Abs. 10 – und nimmt im Vergleich mit anderen CAC-Unterorganen bis heute eine gewisse Sonderstellung ein (unten, bei Fn. 1276).

¹²² CAC1 (1963), Abs. 66 u. Anh. E-M.

¹²³ Ebd., Abs. 17-65 u. Anh. D.

eigener Unterorgane (2.2.2). Zur Orientierung innerhalb des umfassenden Standardsetzungsprogrammes gibt die CAC sich selbst einen Kriterienkatalog, der die Prioritätensetzung steuern soll (2.2.3).

2.2.1 Aufgaben

Als oberstes Ziel des gemeinsamen Lebensmittelstandardprogrammes von FAO und WHO steht in der ursprünglichen Fassung der CAC-Satzung die Koordination bereits laufender Programme, und zwar unabhängig davon, ob diese von staatlichen oder nichtstaatlichen Organisationen durchgeführt werden:

„Promoting coordination of all food standards work undertaken by international governmental and non-governmental organizations“.¹²⁴

Die Gründer der CAC sehen Anfang der 1960er Jahre einen klaren Bedarf, die Arbeit an internationalen Lebensmittelstandards „zu vereinfachen und zu integrieren“, damit nicht die gleichen Aufgaben an verschiedenen Stellen ausgeführt werden mit möglicherweise unterschiedlichen Ergebnissen.¹²⁵

Mit den Zielen der Standardsetzungsprogramme selbst befassen sich die CAC-Gründungsdokumente eher am Rande; ihr Nutzen muss den Beteiligten allzu offensichtlich erschienen sein. Eine explizite, wenn auch immer noch sehr knappe Formulierung dieser Ziele enthalten die Richtlinien, welche die Satzung zunächst ergänzen:

„The Codex Alimentarius is to be a collection of internationally adopted food standards presented in a unified form. These food standards aim at *protecting consumers' health* and *ensuring fair practices in the food trade*.“¹²⁶

Erst einige Jahre nachdem die CAC ihre Arbeit aufgenommen hat, wird aus Anlass von Änderungen bei der Finanzierung der Arbeit (dazu unten, 2.4.3) ein neuer Unterabsatz in die Satzung eingefügt, der die eben zitierte Formulierung aus den Richtlinien quasi wörtlich aufgreift und als eigentlichen Zweck des FAO/WHO-Lebensmittelstandardprogrammes – und damit auch der zu seiner

¹²⁴ CAC-Satzung (oben, Fn. 108), Art. 1(a).

¹²⁵ FAO-Resolution Nr. 12/61 (oben, Fn. 108), zweiter Erwägungsgrund.

¹²⁶ CAC-Richtlinien (oben, Fn. 114), Abs. 1, Hervorhebung hinzugefügt. In den heute gültigen *General Principles* der CAC ist diese Formulierung nur insofern geändert, als auf „standards and related texts“ Bezug genommen wird – Verfahrenshandbuch (oben, Fn. 84), S. 20, Abs. 1, Hervorhebung hinzugefügt.

Umsetzung geschaffenen CAC – festschreibt.¹²⁷ Damit sieht der vollständige und bis heute gültige Aufgabenkatalog der CAC so aus:¹²⁸

The Codex Alimentarius Commission shall [...] be responsible for making proposals to, and shall be consulted by, the Directors-General of the Food and Agriculture Organization (FAO) and the World Health Organization (WHO) on all matters pertaining to the implementation of the Joint FAO/WHO Food Standards Programme, the purpose of which is:

- (a) protecting the *health* of the consumers and ensuring *fair practices* in the food trade;
- (b) promoting *coordination* of all food standards work undertaken by international governmental and non governmental organizations;
- (c) determining *priorities* and initiating and *guiding* the preparation of draft standards through and with the aid of appropriate organizations;
- (d) *finalizing* standards elaborated under (c) above and *publishing* them in a Codex Alimentarius either as regional or worldwide standards, together with international standards already finalized by other bodies under (b) above, wherever this is practicable;
- (e) *amending* published standards, as appropriate, in the light of developments.

Um die Formulierung bei Buchstabe (a) kreisen seither die Diskussionen um substantielle Ziele des Codex. Verglichen mit den umfangreichen Aufgabenkatalogen mancher anderer internationaler Organisationen ist derjenige der CAC einerseits recht überschaubar. So gehört es *nicht* zu den erklärten Codex-Zielen, etwa die Versorgung aller Menschen mit ausreichend Nahrungsmitteln zu erreichen, die natürliche Umwelt zu schützen oder artgerechte Tierhaltung in der Landwirtschaft zu fördern; das Gesundheitsschutzziel bezieht sich ausschließlich auf Menschen in ihrer Eigenschaft als Verbraucher (und nicht z.B. als Beschäftigte in der Landwirtschaft oder Lebensmittelindustrie). Dass andere und weitergehende Ziele in konkreten Standardsetzungsprozessen von den Beteiligten geltend gemacht werden, konnte und kann die restriktive Fassung des Codex-Zielkataloges zwar nicht verhindern. Sie legt den Vertretern von Anliegen, die über die beiden explizit genannten Ziele hinausgehen, jedoch von vornherein eine größere Begründungslast auf und reduziert insofern deren Umsetzungschancen.

Für die Chancen einer Organisation, ihre Ziele zu erreichen, ist andererseits natürlich nicht nur deren Anzahl, sondern auch das Verhältnis der Ziele zuei-

¹²⁷ *Statutes of the Codex Alimentarius Commission – as adopted by the forty-seventh session of the FAO Council*, Anh. I in CAC4 (1966), Art. 1 lit. a: „protecting the health of consumers and ensuring fair practices in the food trade“.

¹²⁸ Aktuelle Fassung der CAC-Satzung, Verfahrenshandbuch (oben, Fn. 84), S. 4-6, Art. 1 (Hervorhebungen hinzugefügt).

inander von Bedeutung. Die so knapp definierten Aufgaben der CAC umfassen mit dem Schutz der Verbrauchergesundheit und der Gewährleistung redlicher Praktiken („fair practices“) im Lebensmittelhandel zwei Ziele, deren grundsätzliche Vereinbarkeit von den Codex-Gründern offenbar als unproblematisch angesehen wird. Bei isolierter Betrachtung der Satzung fällt es auch nicht schwer, diese Ansicht zu teilen. Mit dem Konzept der „fairen“ Handelspraktiken knüpft das Codex-Mandat an die Tradition des innerstaatlichen Lebensmittelrechts an, dessen Zielsetzung immer auch darin bestand, die Täuschung von Einkäufern und Verbrauchern durch unlauter gehandelte – etwa mit minderwertigen oder gefährlichen Stoffe gegenüber der behaupteten oder erwarteten Zusammensetzung manipulierte – Lebensmittel einzudämmen.¹²⁹ Solcher Schutz vor Täuschung und unlauterem Wettbewerb kann indirekt auch dem gesundheitlichen Verbraucherschutz dienen und steht zu diesem jedenfalls nicht in Konkurrenz.¹³⁰

Die Entstehungsgeschichte der CAC enthält aber auch schon zahlreiche Hinweise darauf, dass weltweit koordinierte Lebensmittelstandards den Codex-Gründern nicht allein um des Gesundheits- und Verbraucherschutzes willen erstrebenswert erscheinen (so auch Eckert 1984b: 114; Merkle 1994: 16-17). Vielmehr spielt von vornherein auch die Förderung des internationalen Handels mit Lebensmitteln bzw. der Abbau von Handelshemmnissen in Gestalt unterschiedlicher nationaler Standards eine wichtige motivierende Rolle. Dies findet zwar in die Zielbestimmung der Codex-Satzung keinen Eingang, wohl aber in die gleichzeitig festgelegten Richtlinien:

„The publication of the Codex Alimentarius is intended to guide and promote the elaboration and establishment of definitions and requirements for foods to assist in their harmonization and in doing so *to facilitate international trade*.“¹³¹

Für sich genommen stellt diese Formulierung weniger eine Zielbestimmung als vielmehr eine Beschreibung der erwarteten Folgen international harmonisierter Lebensmittelstandards dar (Eckert 1999: 591).¹³² Aber auch in der FAO-

¹²⁹ Zu späteren Bestrebungen, den Fairness-Begriffs im Sinne von Entwicklungsländerinteressen auszulegen, unten, bei Fn. 280.

¹³⁰ Zum doppelten Hintergrund der Lebensmittelstandardisierung als Markt- und Schutzregulierung aus historischer Sicht auch Ramsingh (2010: 100 m.w.N.).

¹³¹ CAC-Richtlinien (oben, Fn. 114), Abs. 1, Satz 3 (Hervorhebung hinzugefügt); heute Abs. 1 der *General Principles* – Verfahrenshandbuch (oben, Fn. 84), S. 20.

¹³² Die Stellung des Freihandels im Codex-Mandat gleich insofern derjenigen des Wirtschaftswachstums im Mandat der Mutterorganisation FAO (oben, bei Fn. 93).

Resolution als einem der beiden CAC-Gründungsakte gelten internationale Lebensmittelstandards u.a. „as a means [...] of effectively reducing trade barriers“.¹³³ Während das Ziel der Handelsförderung also zumindest formal dem in der Satzung verankerten Ziel des Gesundheits- und Täuschungsschutzes nachgeordnet ist, wird schon bei Betrachtung dieser Gründungsdokumente klar, dass das Mandat des Codex ein Bündel von Zielen umfasst, die womöglich auch miteinander in Konflikt geraten können.

2.2.2 Kompetenzen

Wenn internationale Organisationen durch einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen Staaten gegründet werden, wie es (zumindest historisch gesehen) der Regelfall ist, dann ergeben sich ihrer Kompetenzen direkt aus dem Gründungsvertrag, der von den an der Gründung beteiligten Staaten geschlossen wird.¹³⁴ Als gemeinsame Unterorganisation zweier bereits bestehender internationaler Organisationen ist die CAC dagegen von ihren Mutterorganisationen abhängig, was die Übertragung spezifischer Kompetenzen betrifft. Die Mutterorganisationen wiederum können nur im Rahmen der ihnen selbst übertragenen Befugnisse einzelne Kompetenzen an ihre gemeinsame Tochterorganisation delegieren (dazu ausführlich Masson-Matthee 2007: 18-24). Ausweislich ihrer eigenen vertragsrechtlichen Basistexte hat von den beiden Codex-Mutterorganisationen nur die WHO die explizite Kompetenz, Standards – im Unterschied etwa zu Konventionen oder Empfehlungen – zu entwickeln.¹³⁵ In der Praxis nehmen aber auch die von FAO und WHO in anderen Bereichen abgegebenen „Empfehlungen“ die unterschiedlichsten Formen an und schließen Standards im hier relevanten Sinn mit ein. Die der CAC zugeschriebenen standardsetzenden Kompetenzen bewegen sich insofern jedenfalls im Rahmen der „Verfassungswirklichkeit“ beider Mutterorganisationen (Dobbert 1969: 707-709). Völkerrechtlich relevant ist in diesem Zusammenhang auch, dass sowohl die Mutterorganisationen als auch die Mitglieder der CAC der Einbeziehung der Standard-

¹³³ FAO-Resolution (oben, Fn. 108), erster Erwägungsgrund.

¹³⁴ Jedenfalls solange man dem in der völkerrechtlichen Kompetenzlehre vorherrschenden Prinzip der begrenzten Ermächtigung (*attributed powers*) folgt (Klabbers 2009: 55-59; Ruffert/Walter 2009: 71-73).

¹³⁵ *WHO Constitution* (oben, Fn. 110), Art. 2 lit. u: „to develop, establish and promote international standards with respect to food, biological, pharmaceutical and similar products“.

setzung in deren Kompetenzkatalog durch ihr jeweiliges Handeln praktisch zustimmen (Leive 1976: 384).¹³⁶

Bei der genauen Lektüre von Art. 1 der CAC-Satzung (oben, Fn. 128) fällt auf, dass die einzelnen dort aufgelisteten Ziele der Kommission nur indirekt zugeschrieben werden; es sind dies zunächst einmal die Ziele des FAO/WHO-Lebensmittelstandardprogrammes an sich (vgl. Shubber 1972: 635-636, 639-640). Für dessen Umsetzung bekommt die CAC zwar generell die Zuständigkeit zugesprochen. Sie soll den Generaldirektoren der beiden Mutterorganisationen dazu aber lediglich „Vorschläge“ unterbreiten und umgekehrt von diesen „konsultiert“ werden. Mit anderen Worten, die Kommission hat formal gegenüber FAO und WHO nur beratende Funktion; daran hat sich auch bis heute nichts geändert. Ob diese umständliche und indirekte Funktionsbestimmung in Art. 1 der Codex-Satzung das Ergebnis handwerklich schlechter Arbeit ist („defective drafting“ – Shubber 1972: 636) oder den Versuch einer absichtlichen Begrenzung der CAC-Kompetenzen darstellt, ist im Rückblick kaum noch eindeutig festzustellen. Die Umstände der CAC-Gründung und die Absichten der Gründer, soweit sie sich aus den damaligen Dokumenten herauslesen lassen, sprechen jedoch eher für eine expansive Lesart der Satzung, auch wenn diese durch den Wortlaut nicht direkt gedeckt ist.

Dieser expansiven Lesart der Satzung entspricht auch, dass sich die effektive Funktion der CAC im eigentlichen Standardsetzungsprozess schon früh gewandelt und deutlich ausgeweitet hat gegenüber den satzungsmäßigen Aufgaben, die auf Koordinierung, Steuerung und Vollendung der (Vor-)Arbeit anderer inter- und transnationaler standardsetzender Organisationen sowie auf die Veröffentlichung der fertigen Standards beschränkt sind.¹³⁷ Angesichts der Vielfalt mit Lebensmittelstandards bereits befasster Organisationen mag zwar die Erwartung, sich auf eine koordinierende Funktion konzentrieren zu können oder sogar zu müssen, zunächst durchaus gerechtfertigt erschienen sein.¹³⁸ Schon die von der FAO/WHO-Konferenz 1962 beschlossenen Richtlinien sehen aber auch vor, dass in Bereichen, für die es kein geeignetes externes Gremium gibt,

¹³⁶ Diese Art der nachträglichen, impliziten Kompetenzübertragung zum Zweck der effektiven Aufgabenerfüllung entspricht der *Implied-powers*-Doktrin (Alvarez 2005: 92-95; Klabbbers 2009: 59-64; Ruffert/Walter 2009: 74-75).

¹³⁷ Siehe neben Art. 1 der Satzung auch die CAC-Richtlinien (oben, Fn. 114), Abs. 18 u. 27-29.

¹³⁸ Eine erweiterte Neuauflage der FAO-Erhebung ermittelt 1962, also unmittelbar bevor die CAC ihre Arbeit aufnimmt, 47 relevante Organisationen, von denen 19 bereits fertige Standards vorweisen können – *Survey of international organizations working on food standards – Third Edition* („IO-Bestandsaufnahme 1962“), Anh. 4 in FAO/WHO-Konferenz 1962 (oben, Fn. 108).

aus den Reihen der CAC-Mitglieder ad hoc eine Arbeitsgruppe eingesetzt und mit der Entwicklung des Standardentwurfes betraut wird.¹³⁹ Die Satzung formuliert diese Ermächtigung sogar ohne jede sachliche Einschränkung und überlässt der CAC selbst die Einschätzung der Notwendigkeit neuer Unterorgane, deren Einrichtung darüber hinaus ausschließlich von der Verfügbarkeit der notwendigen finanziellen Mittel abhängig gemacht wird:

„The Commission may establish such other subsidiary bodies as it deems necessary for the accomplishment of its task, subject to the availability of the necessary funds.“¹⁴⁰

Dass die CAC bei der Beschlussfassung über Standards – trotz ihrer formal nur beratenden Rolle – ein erhebliches Maß an Autonomie im Verhältnis zu ihren Mutterorganisationen FAO und WHO erlangen konnte, verdankt sie nicht zuletzt dieser Kompetenz zur Einrichtung spezialisierter Unterorgane (Shubber 1972: 636). Hinzu kommt, dass die finanziellen Restriktionen bei der Schaffung neuer Unterorgane durch eine institutionelle Besonderheit zumindest teilweise umgangen werden: Die finanzielle und organisatorische Verantwortung für einzelne Unterorgane liegt nicht bei der CAC oder ihren Mutterorganisationen, sondern bei einzelnen Mitgliedstaaten (dazu unten, 2.3.3).¹⁴¹ Mit ihrer Entscheidung, sich bei der fachlichen Vorbereitung ihrer Entscheidungen auf die Ressourcen dieser „Gastgeberländer“ zu stützen, erfüllt die Kommission nicht nur ihr umständlich formuliertes Mandat erst richtig mit Leben (Masson-Matthee 2007: 50). Sie verschafft sich auch einen handfesten Entwicklungsvorteil im Verhältnis zu anderen mit dem Setzen von Lebensmittelstandards befassten inter- und transnationalen Organisationen, gegenüber denen sie sich schon bald vom Koordinator zu einem dominanten Akteur entwickelt.

Eine weitere wichtige Kompetenz der CAC besteht darin, die Verfahren für das Setzen von Standards im Rahmen des FAO/WHO-Programmes festlegen zu können.¹⁴² Insbesondere um die Aufgabe der Koordinierung andernorts durchgeführter Standardsetzung erfüllen zu können, ist diese Kompetenz von zentraler Bedeutung (Masson-Matthee 2007: 23). Eingeschränkt wird sie nur durch die CAC-Verfahrensregeln selbst; die Mutterorganisationen müssen dem durch die CAC festgelegten Standardsetzungsverfahren – anders als den allge-

¹³⁹ CAC-Richtlinien (oben, Fn. 114), Abs. 30.

¹⁴⁰ CAC-Satzung (oben, Fn. 128), Art. 7; siehe auch CAC-Verfahrensregeln (oben, Fn. 119), Regel XI.

¹⁴¹ CAC-Satzung (oben, Fn. 128), Art. 9.

¹⁴² CAC-Verfahrensregeln (oben, Fn. 119), Regel XII Abs. 1. Zur Ausgestaltung des Standardsetzungsverfahrens durch die CAC unten, 3.1.1.

meinen CAC-Verfahrensregeln und etwaigen Änderungen daran¹⁴³ – nicht ausdrücklich zustimmen.

2.2.3 Reichweite und Prioritäten der Standardsetzung

Die Ansprüche an die inhaltliche Reichweite des von der CAC betriebenen Standardisierungsprogramms für Lebensmittel sind von Anfang an hoch. Die wegweisende FAO/WHO-Konferenz empfiehlt 1962, nach und nach alle wichtigen Lebensmittel – egal, ob sie zur Weiterverarbeitung oder für Endverbraucher bestimmt sind – in die als *Codex Alimentarius* zu veröffentliche Sammlung von Standards einzubeziehen.¹⁴⁴ Kosmetika und Bedarfsgegenstände, die in manchen nationalen Lebensmittelgesetzbüchern – so auch im deutschen LFGB (oben, Fn. 27) – mit erfasst sind, bleiben im *Codex Alimentarius* allerdings außen vor.¹⁴⁵

Vor dem Hintergrund dieser weitreichenden Ambitionen müssen Prioritäten gesetzt werden. Ganz oben auf der Prioritätenliste, auf die sich die FAO/WHO-Konferenz einigt, stehen die Lebensmittelzusatzstoffe, die schon während der 1950er Jahre Gegenstand der Zusammenarbeit von FAO- und WHO-Wissenschaftlern gewesen sind und für die bereits im Kontext des *Codex Alimentarius Europaeus*, der EG, des Europarats sowie verschiedener transnationaler Organisationen an Standards gearbeitet wird.¹⁴⁶ Unter der Überschrift „unbeabsichtigte Zusätze“ (*unintentional additives*) werden damals auch Rückstände von Pestiziden und anderen bei der Herstellung von Lebensmitteln eingesetzten Stoffen erfasst, die später als „Kontaminanten“ einen eigenständigen Schwerpunkt der Standardisierungstätigkeit bilden.¹⁴⁷ Auf der vorgeschlagenen Prioritätenliste folgen dann allgemeine Vorschriften etwa zur Kennzeichnung von Lebensmitteln, Methoden der Analyse und Probenahme sowie grundlegende

¹⁴³ CAC-Satzung (oben, Fn. 128), Art. 8.

¹⁴⁴ CAC-Richtlinien (oben, Fn. 114), Abs. 3. Als „Lebensmittel“ gilt im Rahmen des Codex, wie später festgelegt wird: „any substance, whether processed, semi-processed or raw, which is intended for human consumption, and includes drink, chewing gum and any substance which has been used in the manufacture, preparation or treatment of ‘food’ but does not include cosmetics or tobacco or substances used only as drugs“ – *Definitions for the Purposes of the Codex Alimentarius*, Verfahrenshandbuch (oben, Fn. 84), S. 22.

¹⁴⁵ CAC-Richtlinien (oben, Fn. 114), Abs. 4.

¹⁴⁶ Ebd., Abs. 41-42; IO-Bestandsaufnahme 1962 (oben, Fn. 138).

¹⁴⁷ CAC-Richtlinien (oben, Fn. 114), Abs. 43.

Hygienevorschriften. Außerdem werden rund ein Dutzend spezifische Produkte bzw. Produktgruppen identifiziert, die im internationalen Handel – und hier wiederum insbesondere auf dem europäischen Markt – eine besondere Rolle spielen und deshalb als erste standardisiert werden sollen unter Rückgriff auf einschlägige Vorarbeiten anderer Organisationen.¹⁴⁸

Tabelle 3: CAC-Kriterien für neue Standardsetzungsvorhaben und für die Einrichtung neuer Unterorgane (1969)

<i>Kriterien für spezifische Produkte/ Produktgruppen</i>	<i>Kriterien für horizontale Fragen</i>
1. Schutz der Verbraucher vor Gesundheitsgefahren und vor Täuschung	1. Schutz der Verbraucher vor Gesundheitsgefahren und vor Täuschung
2. Umfang von Herstellung und Verbrauch in einzelnen Ländern sowie Umfang und Verteilung des internationalen Handels	2. Vielfalt nationaler Regulierung und daraus resultierende Handelshemmnisse
3. Vielfalt nationaler Regulierung und daraus resultierende Handelshemmnisse	3. Reichweite des Vorhabens und Prioritätensetzung zwischen einzelnen Teilvorhaben
4. Eignung des Produkts zur Standardisierung	4. Einschlägige Vorarbeiten anderen internationaler Organisationen
5. Anzahl der Produkte, für die separate Standards notwendig wären	5. Art des mit dem Vorhaben zu beauftragenden Untergremiums
6. Einschlägige Vorarbeiten anderen internationaler Organisationen	
7. Art des mit dem Vorhaben zu beauftragenden Untergremiums	

Quelle: CAC (Fn. 150) – eigene Zusammenfassung

Die Codex-Gründer betonen jedoch ausdrücklich, den Entscheidungsspielraum der Kommission mit der vorgeschlagenen Prioritätenliste nicht einschränken zu wollen.¹⁴⁹ Die Kommission selbst sieht schon bald Bedarf an spezifischeren Kriterien, nach denen die Arbeit an neuen Standards und die Einrichtung neuer Ausschüsse priorisiert werden können, und auf ihrer sechsten Sitzung wird ein

¹⁴⁸ Ebd., Abs. 44-57.

¹⁴⁹ Ebd., Abs. 58.

entsprechender Kriterienkatalog beschlossen (Tabelle 3).¹⁵⁰ In diesem Kriterienkatalog ist der enge Zusammenhang zwischen den Zielen der Organisation und den zu ihrer Erfüllung notwendigen (Unter-) Organen ausdrücklich anerkannt. Auf die Organisationsstruktur der CAC gilt es nun einen genaueren Blick zu werfen.

2.3 Organisationsstruktur

Wie das Mandat so ist auch die organisatorische Struktur des Codex durch die Gründungsakte nur in groben Zügen vorgegeben. Es entwickelt sich jedoch schnell eine Organisationsstruktur, die mit einem Plenarorgan (2.3.1), einer zentralen Verwaltung (2.3.2) und fachlich (2.3.3) bzw. geografisch (2.3.4) differenzierten Unterorganen für viele internationale Organisationen typisch ist. Hinzu kommt im Fall des Codex, dass weiterhin auch mit externen standardsetzenden Organisationen zusammengearbeitet wird (2.3.5).

2.3.1 Codex-Alimentarius-Kommission

Im Zentrum der Organisationsstruktur steht die eigentliche Codex-Alimentarius-Kommission (CAC) als Plenarorgan der Codex-Mitglieder und oberstes Entscheidungsgremium. Jeder Staat, der volles oder assoziiertes Mitglied der FAO oder der WHO ist, kann auch CAC-Mitglied werden; er muss dazu lediglich gegenüber dem Generaldirektor einer der beiden Mutterorganisationen eine entsprechende Erklärung abgeben.¹⁵¹ Die Zahl der tatsächlichen Mitglieder wächst von anfangs etwa 30 Staaten¹⁵² kontinuierlich an und liegt

¹⁵⁰ *Criteria for the Establishment of work priorities and for the Establishment of subsidiary bodies of the Codex Alimentarius Commission*, CAC6 (1969), Abs. 43-44 u. Anh. IX.

¹⁵¹ CAC-Satzung (oben, Fn. 128), Art. 2; CAC-Verfahrensregeln (oben, Fn. 119), Regeln I.1 u. I.2. Die Möglichkeit der Mitgliedschaft für regionale Staatenverbünde wie die EG/EU wird erst wesentlich später geschaffen (unten, 8.1.3).

¹⁵² Randell (1995) nennt 30 Gründungsmitglieder, Consumers International (2000: 19) dagegen 38, während die aktuelle Codex-Webseite nur 25 Mitglieder mit Beitrittsjahr 1963 auflistet – <http://www.codexalimentarius.org/members-observers/members/en/>. Der offizielle Bericht von der ersten CAC-Sitzung listet für 29 Staaten eine nationale Kontaktadresse auf, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland: *Addresses of National Codex Alimentarius Committees or*

Mitte der 1980er Jahre, zu Beginn der Uruguay-Welthandelsrunde, bereits bei 130 Staaten.¹⁵³ Staaten, die den Vereinten Nationen angehören, aber nicht den Sonderorganisationen FAO oder WHO, können als Beobachter an den CAC-Sitzungen teilnehmen; ebenso wenn sie zwar einer der Mutterorganisationen angehören, aber (noch) nicht der CAC beigetreten sind.¹⁵⁴ Beobachter – nicht aber Mitglieder – können auch andere internationale sowie transnationale Organisationen werden, wenn sie die dafür relevanten Kriterien der Codex-Mutterorganisationen erfüllen.¹⁵⁵ Zu den internationalen Organisationen, die als Beobachter am Codex-Prozess teilnehmen, gehört von Anfang auch die EWG bzw. später die EG, jeweils vertreten durch die Europäische Kommission.¹⁵⁶

Während der ersten Jahre nach ihrer Gründung hält die CAC jährliche Plenarsitzungen ab.¹⁵⁷ Ende der 1960er Jahre wird – offenbar aus Kostengründen – zunächst ein 18-monatiger Rhythmus vereinbart. Schon bald vergehen aber bis zu zwei Jahre zwischen den einzelnen CAC-Sitzungen, auch wenn einzelne Mitglieder – insbesondere die USA – auf die Einhaltung der vereinbarten kürzeren Fristen drängen.¹⁵⁸ Die Sitzungen finden abwechselnd am Hauptsitz der FAO in Rom und dem der WHO in Genf statt. Sie sind – entgegen anderslautender Behauptungen (Goldman 1994: 644) – grundsätzlich öffentlich, solange nicht die Kommission selbst etwas anderes entscheidet.¹⁵⁹ Dies gilt – wie *mutatis mutandis* die Verfahrensregeln insgesamt – in der Regel auch für die Unterorgane der CAC.¹⁶⁰

equivalent bodies, CAC1 (1963), Anh. C. Bei der zweiten Sitzung sind bereits 39 Staaten in der entsprechenden Auflistung vertreten: *Addresses of contact points for FAO/WHO Codex Alimentarius Commission matters*, CAC2 (1964), Anh. E. Während die Bundesrepublik also zu den Gründungsmitgliedern der CAC zählt, tritt die DDR erst im vorletzten Jahr ihres Bestehens bei – CAC18 (1989), Abs. 9.

¹⁵³ CAC17 (1987), Anh. V.

¹⁵⁴ CAC-Satzung (oben, Fn. 128), Art. 3 u. 4; CAC-Verfahrensregeln (oben, Fn. 119), Regel IX Abs. 1 u. 2.

¹⁵⁵ CAC-Verfahrensregeln (oben, Fn. 119), Regel IX Abs. 4-6. Die CAC selbst legt erst 1999 eigene Kriterien für die Vergabe des Beobachterstatus fest (unten, 8.1.4.2).

¹⁵⁶ CAC1 (1963), Anh. A (*List of participants*).

¹⁵⁷ Den Verfahrensregeln (oben, Fn. 119) zufolge soll die CAC grundsätzlich (*in principle*) jedes Jahr eine Sitzung abhalten (Regel VI Abs. 1).

¹⁵⁸ CAC11 (1976), Abs. 428; CAC14 (1981), Abs. 40. Im Jahr 1983 wird die Praxis eines 20- bis 24-monatigen Abstands zwischen den Plenarsitzungen ausdrücklich gebilligt – CAC15 (1983), Abs. 540.

¹⁵⁹ CAC-Verfahrensregeln (oben, Fn. 119), Regel VI Abs. 6; dazu auch oben, bei Fn. 86; unzutreffend dagegen Röhl (2007: 331 – „nicht öffentlich“).

¹⁶⁰ CAC-Verfahrensregeln (oben, Fn. 119), Regel XI Abs. 11.

Tabelle 4: Vorsitzende der CAC (1963–2014)

2014–	Awilo Ochieng Pernet	Schweiz
2011–2014	Sanjay Dave	Indien
2008–2011	Karen Hulebak	USA
2005–2008	Claude Mosha	Tansania
2003–2005	Stuart Slorach	Schweden
1999–2003	Thomas Billy	USA
1995–1999	Pakdee Pothisiri	Thailand
1991–1995	Florentinus G. Winarno	Indonesien
1987–1991	Eduardo Méndez	Mexiko
1983–1987	Eddie F. Kimbrell	USA
1979–1983	Dieter Eckert	Bundesrepublik Deutschland
1976–1979	Emile Matthey	Schweiz
1974–1976	D.G. Chapman	Kanada
1972–1974	András Miklovicz	Ungarn
1970–1972	Gérard Weill	Frankreich
1968–1970	John H.V. Davies	Großbritannien
1965–1968	M.J.L. Dols	Niederlande
1963–1965	J.L. Harvey	USA

Quelle: Protokolle der CAC-Plenarsitzungen – eigene Zusammenstellung

Aus den Reihen der Mitgliedstaatsdelegationen wählt die CAC auf jeder Plenarsitzung einen Vorsitzenden und drei Stellvertreter, die nach einer informellen Regel aus jeweils unterschiedlichen Weltregionen kommen sollen. Ihre Amtszeit läuft vom Ende der Plenarsitzung, auf der sie gewählt werden, bis zum Ende der folgenden Sitzung; die Wiederwahl ist möglich. Tabelle 4 umfasst die Liste der bisherigen CAC-Vorsitzenden.

2.3.2 Exekutivkomitee und Sekretariat

Die CAC-Verfahrensregeln sehen die Einrichtung eines Exekutivkomitees vor, das häufiger als die CAC tagt und zwischen den Plenarsitzungen die Geschicke der Organisation lenkt. Dem Exekutivkomitee (*Executive Committee of the Codex Alimentarius Commission* – CCEXEC) gehören neben dem Vorsitzenden und seinen drei Stellvertretern, die als Individuen gewählt sind, auch die Vertreter je eines Staates aus den sieben Regionen Afrika, Asien, Europa, Lateinamerika/Karibik, Naher Osten, Nordamerika und Südwestpazifik.¹⁶¹ Anders als in den Plenarsitzungen ist die Größe der Delegationen im Exekutivkomitee auf maximal drei Personen begrenzt (FAO/WHO 2005: 31).

Das Exekutivkomitee tritt normalerweise unmittelbar vor den einzelnen CAC-Plenarsitzungen zusammen und nach Maßgabe der FAO- und WHO-Generaldirektoren auch zwischen den Plenarsitzungen.¹⁶² Als Exekutivorgan der CAC hat es die Aufgabe, die allgemeine Orientierung und das Arbeitsprogramm der Kommission durch entsprechende Vorschläge zu lenken und die Umsetzung des beschlossenen Programmes zu fördern.¹⁶³ Konkret geht es dabei anfangs vor allem um Änderungen an den Verfahrensregeln, die Anwendung der Codex-Standards durch die Mitgliedstaaten, die Beziehungen zwischen der CAC und anderen inter- bzw. transnationalen Organisationen sowie die Finanzierung der Codex-Arbeit.¹⁶⁴

Vorbereitet werden die Sitzungen sowohl der CAC als auch des Exekutivkomitees durch das Codex-Sekretariat, das bei der FAO in Rom angesiedelt ist.¹⁶⁵ Insgesamt hat das Sekretariat kaum mehr als ein Dutzend Mitarbeiter, Fachreferenten und unterstützendes Personal zusammengekommen, woran sich

¹⁶¹ CAC-Satzung (oben, Fn. 128), Art. 6; CAC-Verfahrensregeln (oben, Fn. 119), Regel V Abs. 1. Die Aufteilung der Welt in Regionen folgt den entsprechenden Regularien der Vereinten Nationen und hat sich im Lauf der Zeit geringfügig geändert.

¹⁶² CAC-Verfahrensregeln (oben, Fn. 119), Regel V Abs. 6.

¹⁶³ So die Formulierung in der ersten Fassung der Verfahrensregeln (oben, Fn. 118). In jüngerer Zeit sind die Aufgaben des Exekutivkomitees ausgeweitet und die Verfahrensregeln entsprechend geändert worden (Kap. 7).

¹⁶⁴ So z.B. CAC2 (1964), Abs. 3; CAC3 (1965), Abs. 6; CAC4 (1966), Abs. 5; CAC5 (1968), Abs. 8; CAC6 (1969), Anh. II.

¹⁶⁵ Während der 1970er Jahre wird zeitweilig ein Umzug des Codex-Sekretariats zum Büro der Vereinten Nationen in Wien diskutiert, wohl auch im Licht der langen österreichischen Tradition der Lebensmittelstandardsetzung – CAC11 (1976), Abs. 446-448. Der Vorschlag scheint dann jedoch nicht weiterverfolgt zu werden.

im Lauf der Zeit wenig ändert.¹⁶⁶ Geleitet wird es vom „Sekretär“ der CAC, der zugleich als Leiter des FAO/WHO-Lebensmittelstandardprogramms fungiert. Der Sekretär ist den Generaldirektoren von FAO und WHO bzw. den Leitern der dort relevanten Abteilungen verantwortlich.

Das Sekretariat organisiert die Übersetzung der Standard-Entwürfe und anderer Texte; es sorgt außerdem für die Übermittlung von Entwürfen und dazu eingegangenen Stellungnahmen an die Codex-Organen und -Mitglieder im Rahmen des mehrstufigen Standardsetzungsverfahrens (dazu unten, 3.1). Außerdem spielt das Sekretariat eine wichtige Rolle bei der Koordinierung der Arbeit zwischen den verschiedenen Unterorganen. Schließlich ist es auch bei der Interaktion der CAC mit anderen internationalen Organisationen von Bedeutung, wie im Einzelnen noch zu zeigen ist.

2.3.3 Codex-Ausschüsse

Die CAC kann gemäß ihrer Verfahrensregeln (oben, Fn. 119) drei Arten von Unterorganen einrichten:

1. Gremien, die zur Erfüllung der CAC-Aufgaben beim *Abschluss* von (in anderen Organisationen begonnenen) Standardsetzungsvorhaben notwendig sind (Regel XI Abs. 1(a));
2. Ausschüsse, die selbst *Standards entwickeln* und diese der CAC zur Annahme vorlegen (Abs. 1(b)(i));
3. *regionale* Ausschüsse, welche die Arbeit an Standards für die betreffende Region koordinieren (Abs. 1(b)(ii)).

Das einzige Gremium, das in die erste Kategorie fällt, ist der von der FAO übernommene Milchausschuss, der während der ersten Codex-Dekade noch eine Sonderstellung einnimmt.¹⁶⁷

Die weitaus meisten Unterorgane fallen in die zweite Kategorie. Denn obwohl die Einrichtung eigener Unterorgane durch die CAC zunächst nur als Ergänzung zu den im Lebensmittelsektor bereits zahlreich vorhandenen standardsetzenden Organisationen gedacht ist, wird von den auf der ersten CAC-

¹⁶⁶ Leive (1976: 604) spricht von „approximately fifteen“ Codex-Bediensteten; das *Yearbook of International Organizations* (UIA 2010) weist 16 aus.

¹⁶⁷ Dazu oben, bei Fn. 121; zur Einordnung des FAO-Milchkomitees in diese Kategorie siehe Leive (1976: 603).

Sitzung begonnenen Standardsetzungsvorhaben bereits die Hälfte an eigens eingerichtete Unterorgane delegiert. Ein Grund dafür könnte gerade in der Mehrzahl der jeweils potentiell relevanten Organisationen liegen, deren Arbeit zu bewerten und zu koordinieren womöglich aufwendiger wäre als die Einrichtung eigener Ausschüsse durch die CAC.¹⁶⁸ Die Ausschüsse werden zunächst als *Expert Committees of the Commission* bezeichnet¹⁶⁹ und seit der zweiten CAC-Sitzung nur noch als *Codex Committees*. Dabei hat sich eine Unterscheidung etabliert zwischen „vertikalen“ oder Produktausschüssen (*commodity committees*), die sich mit Standards für die Zusammensetzung und der Qualität einzelner Lebensmittel befassen, und „horizontalen“ Ausschüssen für allgemeine Fragen (*general subject committees*), die an produktübergreifenden Standards arbeiten.¹⁷⁰

Die organisatorische und finanzielle Verantwortung für die Arbeit dieser beiden Arten von Unterorganen wird jeweils einzelnen Mitgliedstaaten übertragen – ein im UN-System seltenes, wenn nicht gar einmaliges Arrangement, das dem Vorbild des *Codex Alimentarius Europaeus* folgt (Randell 1995).¹⁷¹ Die Aufteilung zwischen den Staaten mag anfangs etwas zufällig sein (Davies 1970: 56), aber teilweise wird auch schon erkennbar, dass die Mitglieder bevorzugt für solche Gremien als Träger fungieren, an deren Arbeit sie wegen der Natur ihrer eigenen Lebensmittelproduktion und -exporte ein besonderes Interesse haben (Leive 1976: 387).

¹⁶⁸ Die IO-Bestandsaufnahme 1961 (oben, Fn. 90), Tab. III, listet z.B. für den Bereich der Analyse- und Testmethoden vier Organisationen mit einschlägigen Standardisierungsaktivitäten auf; an Standards für Fleisch und Fleischprodukte arbeiten acht Organisationen.

¹⁶⁹ CAC1 (1963), Abs. 17.

¹⁷⁰ In den Verfahrensregeln ist diese Unterscheidung nicht reflektiert; sie taucht aber schon früh in den offiziellen Sitzungsberichten auf – z.B. *List of Subsidiary Bodies of the Codex Alimentarius Commission*, Anh. VII in CAC4 (1966).

¹⁷¹ Zur Besonderheit dieses Arrangements siehe auch Dobbert (1969: 683 – „pas de précédent précis“), Davies (1970: 55) sowie Kay (1976: 20 – „unusual pattern“).

Tabelle 5: Codex-Ausschüsse und ihre Trägerstaaten (1963–1990)

A. Produktausschüsse	B. Horizontale Ausschüsse
1. Kakaoprodukte und Schokolade (1963) – Schweiz	1. Zusatzstoffe (1964) – Niederlande
2. Fette und Öle (1964) – Großbritannien	2. Lebensmittelhygiene (1964) – USA
3. Verarbeitetes Obst und Gemüse (1964) – USA	3. Lebensmittelkennzeichnung (1965) – Kanada
4. Zucker (1964–1974) – Großbritannien	4. Allgemeine Grundsätze (1965) – Frankreich
5. Fleisch und Fleischprodukte (1965–1973) – Bundesrepublik Deutschland	5. Analyse- und Probenahmemethoden (1965) – Bundesrepublik Deutschland, ab 1972 Ungarn
6. Natürliches Mineralwasser ^(a) (1966) – Schweiz	6. Pestizidrückstände (1966) – Niederlande
7. Fisch und Fischereiprodukte ^(b) (1966) – Norwegen	7. Ernährung und diätetische Lebensmittel ^(d) (1966) – Bundesrepublik Deutschland
8. Fleischverarbeitungs- und Geflügelprodukte ^(c) (1966–1990) – Dänemark	8. Tierarzneimittelrückstände (1986) – USA
9. Fleischhygiene (1972) – Neuseeland	
10. Speiseeis (1974–1976) – Schweden	
11. Suppen und Brühen (1975–1977) – Schweiz	
12. Pflanzliche Eiweiße (1980) – Kanada	
13. Getreide und Hülsenfrüchte (1980) – USA	
14. Frischobst und -gemüse (1988) – Mexiko	

Jahreszahlen beziehen sich auf das Datum der ersten und ggf. (bei aufgelösten Ausschüssen) der letzten Ausschusssitzung.

(a) Bis 1972 regionaler Produktausschuss für Europa.

(b) Vorher ein Ausschuss der FAO-Fischereiabteilung.

(c) Bis 1970 ein Unterausschuss des Ausschusses für Fleisch und Fleischprodukte, danach eigenständig.

(d) Zunächst regionaler Produktausschuss für Europa (unten, bei Fn. 180), befasst sowohl mit produktspezifischen Standards für diätetische, d.h. für eine besondere Personengruppe oder einen besonderen Ernährungszweck bestimmte Lebensmittel als auch mit horizontalen Standards zu Nährstoffaspekten bei allen Lebensmitteln; wird vom Codex-Sekretariat den horizontalen Ausschüssen zugerechnet (FAO/WHO 2006b: 17).

Quelle: Codex Intergovernmental Structure and Session History, Verfahrenshandbuch, 19. Aufl. (2010), S. 132–152 – eigene Zusammenstellung

Obwohl der Vorsitz für die einzelnen Ausschüsse formal bei jeder CAC-Plenarsitzung bestätigt werden muss, gibt es über lange Zeit kaum ernsthafte Auseinandersetzung über die Verteilung zwischen den Mitgliedern.¹⁷² Nach und nach werden weitere horizontale und Produktausschüsse eingerichtet, so dass während der hier betrachteten Periode offenbar alle am Vorsitz eines Ausschusses interessierten Mitglieder zum Zuge kommen und einige von ihnen sogar für zwei, drei (Bundesrepublik Deutschland, Schweiz) oder vier Ausschüsse (USA) die Verantwortung übernehmen (Tabelle 5, vorige Seite).

Konkret manifestiert sich die Verantwortung der einzelnen Staaten für „ihre“ Ausschüsse zunächst darin, dass sie den Vorsitzenden stellen, was normalerweise voraussetzt, dass es innerstaatliche Behörden mit entsprechenden Kompetenzen gibt, die auch international eine gute Reputation haben. In der hier betrachteten Periode tagen die Ausschüsse außerdem fast immer an einem Ort innerhalb des Gastgeberlandes.¹⁷³ Nicht zuletzt übernehmen die Gastgeberländer auch einen Großteil die Kosten, die mit der regelmäßigen Arbeit der Ausschüsse verbunden sind.¹⁷⁴

Schon aus finanziellen Gründen, aber auch um ihrer Reputation willen müssen die betreffenden Staaten deshalb daran interessiert sein, dass von ihnen verantwortete Ausschüsse ihre Arbeit möglichst zielstrebig verrichten und die von der CAC erhaltenen Aufträge für Standards auch erfüllen. Die Übertragung der Verantwortung für die Unterorgane an einzelne Staaten stellt insofern einen wichtigen Teil der Anreizstruktur dar, innerhalb deren die Codex-Standards entstehen.

Mitte der 1970er Jahre haben die ersten Produktausschüsse ihr Mandat erfüllt und stellen die Arbeit bis auf weiteres ein. Anstatt jedoch diese Ausschüsse automatisch aufzulösen, wird ihr nächstes Treffen teils nur auf unbestimmte Zeit vertagt („adjourned sine die“), um sie bei Bedarf wieder aktivieren zu können. In einigen dieser Ausschüsse wird auch im schriftlichen Verfahren noch an Detailfragen weitergearbeitet. In einzelnen Fällen werden Ausschüsse nach längerer „Ruhephase“ dann aber doch aufgelöst, insbesondere im Gegenzug zur Einrichtung neuer Ausschüsse. So löst ab 1986 ein Ausschuss für Rückstände

¹⁷² CAC-Verfahrensregeln (oben, Fn. 119), Regel XI Abs. 10; siehe aber unten (8.1.1) zu entsprechenden Auseinandersetzungen in jüngerer Zeit.

¹⁷³ Eine frühe Ausnahme von dieser Regel ist der von Neuseeland getragene Ausschuss für Fleischhygiene, dessen Treffen in Großbritannien stattfinden.

¹⁷⁴ CAC-Satzung (oben, Fn. 128), Art. 10; CAC-Verfahrensregeln (oben, Fn. 119), Regel XIII Abs. 4.

von Tierarzneimitteln den Ausschuss für Fleisch(-produkte) ab, nachdem dieser mehr als zehn Jahren nicht getagt hat.

2.3.4 Regionale Unterorgane

In den horizontalen und Produktausschüssen können grundsätzlich alle Codex-Mitglieder mitarbeiten, auch wenn die tatsächliche Beteiligung über die Länder hinweg stark variiert (unten, 3.2.1.2). Als dritte Kategorie von Untergremien sehen die Verfahrensregeln aber auch Ausschüsse für spezifische Regionen oder Gruppen von Ländern vor. In dieser Kategorie sind wiederum Gremien mit standardsetzender Funktion zu unterscheiden von solchen, die überwiegend koordinierende, von der Entwicklung einzelner Standards unabhängige Aufgaben haben.

Die zunächst als *Advisory Groups* bezeichneten regionalen Koordinierungsausschüsse werden durch die erste Änderung der Verfahrensregeln in *Coordinating Committees* umbenannt.¹⁷⁵ Das erste und einige Zeit lang einzige Gremium dieser Art ist der – wie oben gesehen – in die CAC integrierte Rat des Europäischen Codex, der seither als *Coordinating Committee for Europe* (CCEURO) firmiert.¹⁷⁶ Im weiteren Verlauf werden regionale Koordinierungsausschüsse auch für Afrika (CCAFRICA, 1973), Asien (CCASIA, 1976), Lateinamerika und die Karibik (CCLAC, 1975) sowie Nordamerika und den Südwestpazifik (CCNASWP, 1989) eingerichtet.¹⁷⁷

Auch für die regionalen Koordinierungsausschüsse übernehmen einzelne Codex-Mitgliedstaaten aus der betreffenden Region die Verantwortung, wechseln sich dabei aber wesentlich häufiger ab als bei den horizontalen und Produktausschüssen. Der Vorsitz in einem solchen Ausschuss geht einher mit der Rolle eines regionalen Koordinators, der grundsätzlich in jeder Sitzung des betreffenden Regionalausschusses neu bestimmt wird.¹⁷⁸ Außerdem müssen die

¹⁷⁵ *Revised Report of the Working Party on Rules of Procedure and Related Matters*, Anh. A in CAC2 (1964), Anh. I.

¹⁷⁶ CAC2 (1964), Abs. 8

¹⁷⁷ Ein weiterer Regionaler Koordinierungsausschuss wird 2001 für den Nahen Osten eingerichtet (CCNEA).

¹⁷⁸ Nach den derzeit gültigen CAC-Verfahrensregeln (oben, Fn. 119), Regel IV Abs. 2, kann der gleiche Staat die Koordinatorenrolle nur zweimal hintereinander ausfüllen. In der Vergangenheit waren auch längere Amtsperioden möglich; Österreich fungierte von 1966 bis 1984 als regionaler Koordinator für Europa.

als Koordinatoren fungierenden Staaten nicht zwangsläufig auch die Kosten der Ausschussarbeit tragen, sondern können diese unter bestimmten Umständen den Codex-Mutterorganisationen anlasten, insbesondere wenn es sich um Entwicklungsländer handelt (FAO/WHO 2005: 33). Codex-Mitglieder aus anderen Regionen können an den Sitzungen der regionalen Koordinierungsausschüsse als Beobachter teilnehmen.

Zu den Aufgaben der regionalen Koordinierungsausschüsse gehören neben der allgemeinen Koordinierungsfunktion auch der Informations- und Erfahrungsaustausch unter den Mitgliedern, die Formulierung von Empfehlungen an die CAC, insbesondere die Entwicklung von (globalen) Standards von besonderem Interesse für die Region betreffend, sowie die Förderung der Anwendung von Codex-Standards durch die Staaten der Region.¹⁷⁹ Für Produkte, die ausschließlich oder „beinahe ausschließlich“ innerhalb einer Region gehandelt werden, kann der betreffende Ausschuss aber auch selbst regionale Standards entwickeln.¹⁸⁰ Dass diese Möglichkeit trotz der grundsätzlich globalen Ambitionen des Codex geschaffen bzw. beibehalten wird, muss auch vor dem Hintergrund der Pionierarbeit im Europäischen Codex und seiner Vorbildfunktion für die CAC gesehen werden. Die Arbeit an einzelnen Standards spielt jedoch in den später eingerichteten außereuropäischen Regionalausschüssen lange eine untergeordnete Rolle und verliert auch im CCEURO nach und nach an Bedeutung, während die Regionalausschüsse als solche sich im Codex-System fest etablieren.

Etwas anders ergeht es den Regionalen Produktausschüssen, die wiederum ausschließlich in Europa eingerichtet werden (sollen):

- Der unter bundesdeutschem Vorsitz stehende Ausschuss für Ernährung und diätetische Lebensmittel (CCNFSDU) bekommt von der CAC anfangs aufgetragen, europäische Standards „als ersten Schritt“ auf dem Weg zu weltweiten Standards in diesem Aufgabenbereich zu erarbeiten.¹⁸¹ Schon im Jahr darauf erscheinen regionale Standards nur noch als Notlösung, falls keine Einigung im weltweiten Maßstab möglich ist.¹⁸² Im weiteren Verlauf ist von regionalen Standards keine Rede mehr; der Ausschuss hat seine regionalen

¹⁷⁹ FAO/WHO *Coordinating Committees – Terms of reference*, Verfahrenshandbuch (oben, Fn. 84), S. 184.

¹⁸⁰ Ebd., Abs. (d).

¹⁸¹ CAC3 (1965), Abs. 7(d).

¹⁸² CAC4 (1966), Abs. 6(b).

Ursprünge hinter sich gelassen und sich binnen kurzem zu einem „normalen“ Codex-Ausschuss mit globaler Reichweite entwickelt.

- Im Ausschuss für Speiseeis (CCEI) wird nach kurzer Diskussion beschlossen, von Anfang an einen globalen Standard zu entwickeln, anstatt – wie zunächst vorgesehen – sich erst auf einen europäischen Regionalstandard zu konzentrieren und anschließend die weltweite Harmonisierung anzugehen.¹⁸³ Außereuropäische Codex-Mitglieder setzen sich unter Verweis auf das signifikante und wachsende Volumen des überregionalen Handels mit Speiseeis erfolgreich für diese Variante ein (vgl. Leive 1976: 410-411).
- Der Ausschuss für Natürliches Mineralwasser (CCNMW) entwickelt zwischen 1966 und 1972 unter schweizerischem Vorsitz einen europäischen Regionalstandard (unten, bei Fn. 306). Danach stellt er seine Arbeit bis auf weiteres ein. Erst 1996 wird der Ausschuss reaktiviert und zwar mit modifiziertem, weltweitem Mandat.

Auf Dauer können sich regionale Produktausschüsse damit nicht in der Organisationsstruktur des Codex etablieren.

2.3.5 Externe standardsetzende Organisationen

Nicht zuletzt indem die CAC eigene Unterorgane mit der Entwicklung von horizontalen und Produktstandards beauftragt, verschafft sie sich innerhalb des bestehenden Geflechts standardsetzender internationaler Organisationen im Lebensmittelsektor recht schnell jene herausgehobene Stellung, die ihr bei der Gründung zugedacht worden ist. Externe standardsetzende Organe spielen aber auch im Codex-Regime weiterhin eine Rolle; die Koordinierung der gesamten internationalen Standardsetzung im Lebensmittelsektor erweist sich als Daueraufgabe. Wie groß diese Aufgabe wirklich ist und inwieweit sie erfüllt wird, lässt sich anhand der verfügbaren Dokumente nur ansatzweise beurteilen. Zwar drängen einige Codex-Mitglieder zu Beginn der 1970er Jahre darauf, die im Zusammenhang mit der Gründung der CAC erstellte Bestandsaufnahme relevanter internationaler Organisationen (oben, Fn. 90 u. 138) auf den aktuellen Stand zu bringen.¹⁸⁴ Das Exekutivkomitee plädiert angesichts des dafür notwendigen Arbeitsaufwands aber dagegen und überlässt es – mit Zustimmung

¹⁸³ CAC10 (1974), Abs. 245.

¹⁸⁴ CAC8 (1971), Abs. 54.

des CAC-Plenums – zunächst dem Sekretariat, den Mitgliedern von Fall zu Fall über die Aktivitäten anderer standardsetzender Organisationen zu berichten.¹⁸⁵ Eine vollständige Übersicht über die Beziehungen zwischen dem Codex und anderen standardsetzenden internationalen Organisationen fehlt deshalb in den Dokumenten bis auf weiteres.

Ein wenn auch unvollständiger Eindruck von der weiterhin bestehenden institutionellen Vielfalt lässt sich unterdessen anhand der in den CAC-Plenarsitzungen thematisierten Beziehungen zu anderen Organisationen gewinnen (Tabelle 6). Insbesondere die regionale Normungsorganisation der Arabischen Liga (ASMO), der Europarat, die UNECE und – als wichtigste nichtstaatliche, transnationale Organisation – die Internationale Organisation für Normung (ISO) erstatten der CAC regelmäßig über ihre eigenen einschlägigen Aktivitäten Bericht. Auch die EWG bzw. EG nutzt ihren Beobachterstatus in der CAC, um über aktuelle Entwicklungen bei der Harmonisierung des Lebensmittelrechts ihrer Mitgliedstaaten zu berichten.

Anhand einiger ausgewählter Beispiele lässt sich illustrieren, wie und wo die CAC ihre Koordinierungsfunktion erfolgreich ausführt. So übernimmt die CAC von der UNECE einen bis dahin von dieser gemeinsam mit der FAO betriebenen Ausschuss für Obst und Gemüse, der nun als *Codex Committee for Fresh Fruit and Vegetables* (CCFFV) firmiert.¹⁸⁶ Zwei ursprünglich von der UNECE eingerichtete Produktausschüsse, die sich mit Standards für Tiefkühlkost bzw. Fruchtsäfte befassen, werden von CAC und UNECE gemeinsam weiterbetrieben.¹⁸⁷ Diese beiden halbexternen Unterorgane sollen ausdrücklich nach den Allgemeinen Grundsätzen der CAC arbeiten, und obwohl die Anpassung ihrer Verfahren an das reguläre Codex-Standardsetzungsverfahren nicht auf Anhieb gelingt und die CAC sowie ihr Exekutivkomitee mehrfach beschäftigt, gelten sie schließlich als erfolgreich integriert.¹⁸⁸ Der Tiefkühlkostausschuss schließt seine Arbeit 1980 bis auf weiteres ab, der Fruchtsäfteausschuss 1990.¹⁸⁹ Beide CAC/UNECE-Gremien werden 1999 schließlich aufgelöst; etwaige Revisionen

¹⁸⁵ CAC9 (1972), Abs. 19.

¹⁸⁶ CAC2 (1964), Abs. 62.

¹⁸⁷ *Joint ECE/Codex Alimentarius Group of Experts on Standardization of Quick Frozen Foods*, CAC2 (1964), Abs. 67; *Joint ECE/Codex Alimentarius Group of Experts on Fruit Juices*, ebd., Abs. 32.

¹⁸⁸ U.a. CAC3 (1965), Abs. 9 u. 65 (Fruchtsäfte), CAC4 (1966), Abs. 87 (Tiefkühlkost); siehe auch Leive (1976: 388).

¹⁸⁹ CAC15 (1983), Abs. 325 (Tiefkühlkost); CAC19 (1991), Abs. 287 (Fruchtsäfte).

der von ihnen erarbeiteten Standards werden Codex-internen Ausschüssen bzw. Ad-hoc-Taskforces (dazu unten) übertragen.¹⁹⁰

Tabelle 6: Externe standardsetzende Organisationen: Berichterstattung im CAC-Plenum (1964–1985)

	1964	1965	1966	1967	1969	1970	1971	1972	1974	1976	1978	1979	1981	1983	1985
Zwischenstaatlich	ARSO														•
	ASEAN														•
	ASMO						•	•	•	•	•	•	•	•	
	EWG/EG			•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	Europarat	•			•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	IAEA														•
	IOOC				•	•	•								
	OAU														•
	OECD			•	•	•	•								
	OIV	•												•	
	RGW							•	•		•	•	•	•	
	UNECE		•	•	•	•	•			•	•	•	•	•	
	UNESCAP									•					
Trans-national	WCO							•							
	AOAC							•							
	IAMS	•						•							
	IEC			•											
	ISO			•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	

Abkürzungen siehe oben, S. XXI.

Quelle: Protokolle der CAC-Plenarsitzungen (CAC1 (1963) - CAC16 (1985)) – eigene Zusammenstellung

¹⁹⁰ CAC23 (1999), Abs. 219, 221.

Das stark vom Internationalen Milchwirtschaftsverband beeinflusste Milchkomitee der FAO wehrt sich anfangs zumindest passiv gegen eine stärkere Beteiligung der Codex-Mitgliedstaaten oder der von diesen durch die CAC eingerichteten horizontalen Unterorgane (d.h. der Ausschüsse für Zusatzstoffe, Kennzeichnung, Hygiene usw.) an seinen als bewährt empfundenen – und in diesem Sinne ja auch im Codex-Gründungsprozess ausdrücklich hervorgehobenen – Verfahren (Dobbert 1969: 703-704). Der auf der ersten CAC-Sitzung gefundene Formelkompromiss, wonach das Expertenkomitee die „ausschließliche Kompetenz“ für alle Fragen der Milch-/produkte hat, dem CAC-Plenum aber zugleich ein Interventionsrecht zugesprochen wird, löst den latenten Konflikt nicht wirklich.¹⁹¹ Erst in den 1990er Jahren bekommt das Milchkomitee schließlich den Status eines regulären Produktausschusses der CAC (*Codex Committee on Milk and Milk Products* – CCMMP), für den Neuseeland als einer der Codex-Mitgliedstaaten die Verantwortung übernimmt.

In den horizontalen, über einzelne Produktgruppen hinwegreichenden Aufgabenfeldern scheint die Koordination der Standardsetzung zunächst schwieriger zu sein. An der Festsetzung international gültiger Grenzwerten für Pestizidrückstände in Nahrungsmitteln zum Beispiel sind Mitte der 1970er Jahre noch mehr als 30 verschiedene Organisationen beteiligt (Kay 1976). Statt durch effektive „Monopolisierung“ der Standardsetzung – wie in den oben genannten Beispielen – erfüllt die CAC bzw. ihr zuständiger horizontaler Ausschuss (*Codex Committee on Pesticide Residues* – CCPR) die Koordinierungsfunktion hier vor allem dadurch, dass sie eine zentrale Position innerhalb eines internationalen Regulierungsnetzwerks besetzt (ebd.: 19-20, 39-41 – Schaubild 2).

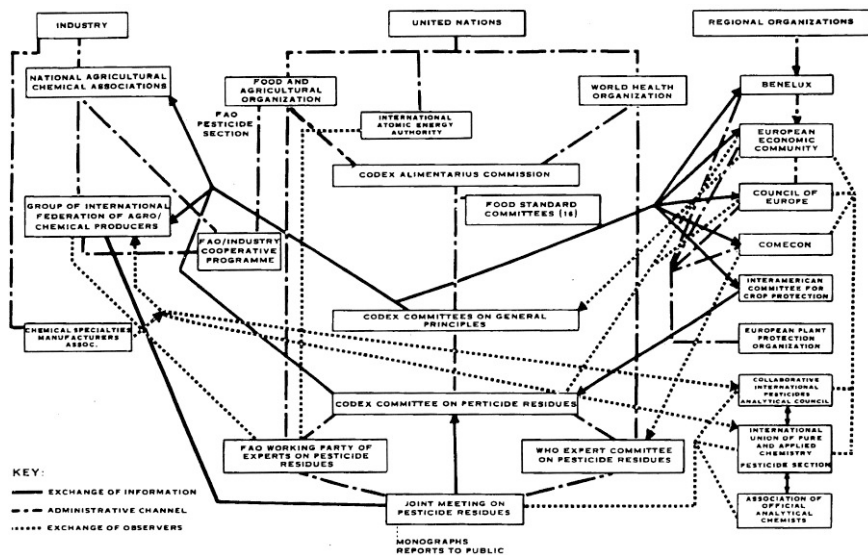
Eine vom Exekutivkomitee veranlasste externe Evaluation der CAC und insbesondere ihrer Koordinierungsfunktion kommt Anfang der 1980er Jahre zu dem Schluss, dass diese Funktion im Wesentlichen erfolgreich ausgefüllt wird. Als Gründe für diesen Erfolg werden mehrere Mechanismen identifiziert:¹⁹²

- die bereits genannte Berichterstattung durch andere Organisationen im Rahmen der CAC (oben, Tabelle 6);
- die Arbeit der regionalen Koordinierungsausschüsse (oben, 2.3.4);

¹⁹¹ CAC1 (1963), Abs. 10.

¹⁹² Der Evaluationsbericht ist nicht im Volltext verfügbar; lediglich seine Schlussfolgerungen sind zitiert in CCEXEC 28 (1981), Abs. 43.

Schaubild 2: CAC-Organe im Zentrum des Netzwerkes zur Regulierung von Pestizidrückständen



Quelle: Kay (1976: 17)

- die von der CAC festgesetzten Kriterien für neue Standardsetzungsvorhaben, die auf relevante Arbeiten anderer internationaler Organisationen ausdrücklich Bezug nehmen (oben, Tabelle 3);
- formelle und informelle Kontakte des CAC-Sekretariats zu den wichtigsten anderen Organisationen.

Im Ergebnis, so diese Evaluation, habe sich die CAC zu jenem Zeitpunkt fest etabliert als „probably the leading international body in the world in the area of food standards and related work“, was wiederum die Kooperationsbereitschaft potentiell konkurrierender Organisationen erhöht habe.¹⁹³ Auch akademische Beobachter sehen die koordinierende Aufgabe der CAC und ihrer Unterorgane bei der Schaffung internationaler Lebensmittelstandards schon relativ früh als weitgehend erfüllt an (Dobbert 1969: 713; Leive 1976: 389; Victor 1998: 184).

¹⁹³ Ebd.

2.4 Verhältnis zu den Mutterorganisationen

Außer durch ihre interne rechtliche und organisatorische Verfassung ist die CAC auch durch ihr Verhältnis zu den beiden Mutterorganisationen FAO und WHO geprägt. Insbesondere ist der Codex für die Entwicklung seiner Lebensmittelstandards auf den wissenschaftlichen Sachverstand der Mutterorganisationen bzw. deren spezialisierter Expertengremien angewiesen (2.4.1). Das Verhältnis zu diesen Gremien versucht die CAC ihrerseits aktiv zu gestalten und genauer zu definieren (2.4.2). Jenseits des wissenschaftlichen Beratungswesens bestehen weitere rechtliche und finanzielle Bindungen an FAO und WHO, die jedoch nicht verhindern, dass sich die CAC schon früh ein erhebliches Maß an Eigenständigkeit erwirbt (2.4.3).

2.4.1 Wissenschaftliche Expertengremien von FAO und WHO

Die institutionelle Landschaft im Lebensmittelsektor, in die der Codex hineinwächst, ist nicht nur durch eine Mehrzahl schon zuvor existierender oder sich parallel entwickelnder standardsetzender Organisationen gekennzeichnet. Auf internationaler Ebene bestehen außerdem bereits mehrere Zusammenschlüsse von Experten, die sich in offiziellem Auftrag mit Fragen der Lebensmittelqualität und -sicherheit aus naturwissenschaftlicher Sicht befassen, ohne notwendigerweise auf entsprechende Standards direkt hinzuarbeiten. Fachlich und institutionell am wichtigsten sind für den Codex diejenigen Gremien, die unter der Verantwortung derselben Mutterorganisationen stehen.

Von den Expertentreffen zu Fragen der Ernährungswissenschaft und der Lebensmittelzusatzstoffe, die FAO und WHO während der 1950er Jahre gemeinsam ausrichten, war bereits die Rede (oben, 2.1.1). Das Zusatzstoffegremium wird schon 1956 als Gemeinsamer Sachverständigenausschuss beider Organisationen (*Joint Expert Committee on Food Additives* – JECFA) fest institutionalisiert.¹⁹⁴ JECFA befasst sich in der Folge außer mit Zusatzstoffen zunächst auch mit Kontaminanten; später kommen noch Rückständen von Tierarzneimitteln hinzu. Zu wissenschaftlichen Fragen der Verwendung von Pestiziden, die auch schon früh auf der internationalen Agenda stehen, unterhalten FAO und WHO zunächst jeweils eigene Expertengremien, im Fall der FAO sogar

¹⁹⁴ Zur Gründung und anfänglichen Arbeitsweise des JECFA ausführlicher Ramsingh (2011: 77-84).

zwei verschiedene (*Committee on Pesticides in Agriculture* und *Working Party on Pesticide Residues*), die Mitte der 1960er im *Joint FAO/WHO Meeting on Pesticide Residues* (JMPR) zusammengeführt werden.¹⁹⁵ Innerhalb dieses organisatorischen Rahmens agieren zwei weiterhin separate Gruppen mit unterschiedlicher Expertise und unterschiedlichen Arbeitsaufträgen. Die FAO-Gruppe befasst sich mit Daten zur Nutzung von Pestiziden einschließlich der „Guten landwirtschaftlichen Praxis“, während die WHO-Gruppe für die toxikologische Bewertung einzelner Stoffe zuständig ist.

Als rechtliche Grundlage für die Einrichtung von JECFA und JMPR dienen der FAO und der WHO die gleichen Ermächtigungen in ihren jeweiligen Verfassungen wie bei der Codex-Gründung.¹⁹⁶ Neben JECFA und JMPR treten im Lauf der Zeit noch weitere Expertengremien, darunter ein gemeinsam mit der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) betriebener Ausschuss, der sich seit Mitte der 1970er mit gesundheitlichen Aspekten der Bestrahlung zum Zweck der Haltbarmachung von Lebensmitteln befasst (*Joint FAO/IAEA/WHO Expert Committee Food Irradiation* – JECFI).¹⁹⁷

Von ihren Gründern ist – wie oben gesehen – auch die Codex-Kommission selbst ausdrücklich als ein „Expertengremium“ konzipiert.¹⁹⁸ Die Beteiligten verstehen sich selbst ebenfalls so, wie u.a. die ursprüngliche Bezeichnung der CAC-Unterorgane als (*Ad hoc*) *Expert Committees* zeigt (oben, bei Fn. 123 u. Fn. 169). Dass diese schon wenig später in *Codex Committees* umbenannt werden – „in the interest of clarity“, wie es heißt¹⁹⁹ – dient sicher auch der begrifflichen Abgrenzung von den wissenschaftlichen Expertengremien (im engeren Sinn) der Mutterorganisationen. Diese unterscheiden sich von den mit Delegierten der Mitgliedstaaten besetzten Codex-Ausschüssen zunächst darin, dass ihre Mitglieder den Expertengremien in ihrer Eigenschaft als individuelle Wissenschaftler angehören. Formell werden die Sachverständigen von den FAO- bzw. WHO-Generaldirektoren ausgewählt; faktisch spielen neben den von diesen

¹⁹⁵ CAC3 (1965), Abs. 36; siehe auch Leive (1976: 378-379). Trotz der unterschiedlichen Bezeichnung (*meeting* statt *committee*) stellt JMPR ebenso wie JECFA ein dauerhaftes Gremium dar.

¹⁹⁶ Siehe oben, Fn. 109 u. 110; im Fall der WHO außerdem *Regulations for Expert Advisory Panels and Committees*, aktuelle Fassung unter <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/regu-for-expert-en.pdf>; zu den (aktuellen) Rechtsgrundlagen der Expertengremien allgemein FAO und WHO (2007: 10).

¹⁹⁷ CAC13 (1979), Abs. 43-46; Eckert (1984a: 11).

¹⁹⁸ Siehe etwa die Charakterisierung der zunächst geplanten *Codex Conference* als „body of government experts“ im FAO-Programmentwurf (oben, Fn. 90), Abs. 3.

¹⁹⁹ CAC2 (1964), Anm. zu Abs. 15.

Organisationen gestellten Sekretariaten der Expertengremien auch deren jeweiligen Mitglieder eine wichtige Rolle bei der Auswahl durch Kooptation (Kay 1976: 29; Salter 1988: 76). Zwar können den Expertengremien durchaus auch wissenschaftliche Bedienstete der Regierungsbehörden von Codex-Staaten angehören, an deren Weisungen sie dann aber in ihrer Eigenschaft als Mitglieder von JECFA, JMPR etc. nicht gebunden sind.

Außerdem haben FAO und WHO die organisatorische und finanzielle Verantwortung für die Expertengremien nicht wie im Fall der Codex-Ausschüsse einzelnen Staaten überlassen, sondern in ihrer eigenen Hand behalten. Anders als bei der CAC (unten, Fn. 208) übernehmen beide Mutterorganisationen hier grundsätzlich jeweils die Hälfte der Kosten (FAO/WHO 2007: 9). Gleichzeitig bleiben sie freilich darauf angewiesen, dass die Mitglieder der Gremien von ihren jeweiligen Heimatinstitutionen auch für ihre Arbeit an den JECFA- oder JMPR-Gutachten bezahlt werden, weil nur die Kosten der Teilnahme an den jährlichen oder halbjährlichen Expertengremiensitzungen von den internationalen Organisationen erstattet werden.

2.4.2 Expertengremien und Codex-Ausschüsse

Bei der Vorbereitung von Codex-Standards spielen insbesondere JECFA und JMPR von Anfang an eine zentrale Rolle. Dies gilt ganz direkt für die Codex-Ausschüsse für Zusatzstoffe und Kontaminanten (CCFAC) bzw. Pestizidrückstände (CCPR – oben, Schaubild 2) sowie später auch den Ausschuss für Tierarzneimittelrückstände (CCRVDF), die essentiell auf die wissenschaftliche Vorarbeit der Expertengremien angewiesen sind. Da diese Ausschüsse auch an der Entwicklung von Produktstandards beteiligt sind (unten, bei Fn. 318), steht von Anfang an ein großer Teil des Codex-Systems zumindest indirekt in enger Wechselbeziehung mit den FAO/WHO-Expertengremien. Wie diese Wechselbeziehung im Einzelnen auszugestalten ist, klärt sich jedoch erst nach und immer nur vorübergehend.

Mehrfach versucht die CAC genauer festzulegen, wo die funktionalen Grenzen zwischen den gemeinsamen Expertengremien von FAO und WHO (hier JECFA und die JMPR-Vorgängergremien) einerseits und den Codex-Ausschüssen andererseits (hier insbesondere die Ausschüsse für Zusatzstoffe und für Pestizidrückstände) verlaufen und in welcher Weise beide Arten von Gremien jeweils zusammenarbeiten sollen. Für die Aufnahme eines Zusatzstof-

fes in den Codex Alimentarius wird zunächst folgendes Verfahren vorgeschlagen:²⁰⁰

- Einzelne *Mitgliedstaaten* unterbreiten Vorschläge und liefern die relevanten Daten;
- der zuständige *Codex-Ausschuss* (CCFAC) prüft auf der Basis dieser Daten die technische Notwendigkeit des Einsatzes der Zusatzstoffe und legt unter Berücksichtigung des jeweiligen Handelsvolumens eine Prioritätenliste der von JECFA zu analysierenden Stoffe fest;
- JECFA standardisiert für diese Stoffe die chemische Zusammensetzung und bestimmt deren gesundheitlich unbedenkliche maximale Gesamtaufnahme durch die Verbraucher (ADI-Werte);
- der *Codex-Ausschuss* schlägt Höchstwerte für die Verwendung der einzelnen Zusatzstoffe in spezifischen Lebensmitteln vor, die dann
- von der *Codex-Kommission* an die Mitgliedstaaten zur Stellungnahme weitergeleitet werden.

Das weitere Prozedere soll dem üblichen mehrstufigen Standardsetzungsverfahren entsprechen (dazu unten, 3.1). Bei der Festlegung von Rückstandsgrenzwerten für Pestizide soll entsprechend verfahren werden.²⁰¹ In diesem Verfahren ist die funktionale Trennung der wissenschaftlichen Bewertung (durch die Expertengremien) vom politisch-administrativen Management gesundheitlicher Risiken (durch den Codex) bereits deutlich erkennbar angelegt. Sie erlangt später, im WTO-Zeitalter, für das Paradigma der Risikoanalyse konstitutive Bedeutung (unten, 4.2.4.2).

Dieser frühe und wegweisende Versuch einer Klärung der interinstitutionellen Beziehungen verhindert aber nicht, dass das Verhältnis der Expertengremien zum Codex weiterhin spannungsreich und störungsanfällig bleibt. So beklagt sich der Codex-Ausschuss für Pestizidrückstände (CCPR) schon kurz nach seiner Einrichtung über zu große Abhängigkeit von den wissenschaftlichen Empfehlungen, insbesondere weil die Expertengremien von FAO und WHO erst mit erheblicher Verzögerung auf entsprechende Anfragen reagierten und durch den Umfang des anspruchsvollen Codex-Regulierungsprogramms überfordert erschienen.²⁰² Dem soll zunächst dadurch abgeholfen werden, dass

²⁰⁰ Ebd., Abs. 22-23.

²⁰¹ Ebd., Abs. 38-39; siehe auch Kay (1976: 25-26).

²⁰² *Report of the Working Party to Consider the Procedures Applying to the Codex Committee on Pesticide Residues*, CAC4 (1966), nach Abs. 45.

die bis dahin getrennt arbeitenden Pestizidrückstandsgremien von FAO und WHO zum JMPR zusammengeführt werden. Außerdem sollen die Expertengremien bei unzureichender Datenlage unter bestimmten Bedingungen auch provisorische Empfehlungen abgeben können. Durch diese Maßnahmen wird jedoch allenfalls eine relative Verbesserung erzielt und die Geschwindigkeit der JMPR-Beratungen blieb auch anschließend hinter dem Bedarf des Codex-Ausschusses zurück (Salter 1988: 81).

Jenseits solcher organisatorischer Probleme stellt sich aber auch die grundsätzliche Frage, wie die Codex-Gremien mit den Empfehlungen ihrer wissenschaftlicher Berater umgehen sollen, insbesondere wenn diese – wie im Fall der vom JMPR empfohlenen Höchstwerte für Pestizidrückstände (*maximum residue limits* – MRLs) – bereits die Form haben, in die am Ende auch die relevanten Codex-Standards gegossen werden (vgl. Kay 1976: 30, 42-44). Für eine eigenständige (Neu-) Bewertung der zugrundeliegenden Daten fehlt den im Codex-Ausschuss versammelten Regierungsvertretern im Allgemeinen die notwendige wissenschaftliche Kompetenz. Wenn der Ausschuss die Empfehlungen der Expertengremien aber einfach „durchwinkt“ ohne eigenen Beitrag, dann steht seine Daseinsberechtigung und potentiell auch die Legitimität der getroffenen Entscheidung in Frage. In diesem Dilemma definieren wohl die meisten Delegierten in den Codex-Ausschüssen ihre Rolle so, dass sie die wissenschaftlichen Empfehlungen im Licht politischer und ökonomischer Erwägungen prüfen und gegebenenfalls abändern. Auch diese Art der Aufgabenteilung hat aber ihre Probleme, wie sich im weiteren Verlauf der Codex-Geschichte immer wieder zeigt (unten, 7.1).

2.4.3 Finanzielle und rechtliche Bindungen

Bei Gründung des Codex ist zunächst vorgesehen, die operativen Ausgaben und die Finanzierung der Arbeit des Sekretariats durch einen separaten *Trust Fund* zu decken.²⁰³ Dieser soll mit Zustimmung der betreffenden Regierung auch durch private Geldgeber gefüllt werden können, was im Fall der USA während der ersten Jahre tatsächlich geschieht, nachdem das Außenministerium eine Zahlung aus dem Staatshaushalt zunächst verweigert (Kay 1976: 18-19).

²⁰³ CAC-Satzung (oben, Fn. 108), Art. 8. Solche aus freiwilligen Beiträgen der Mitglieder gespeisten Nebenhaushalte haben sich auch anderswo im UN-System schon früh verbreitet (Jacobson 1979: 85) und sind es bis heute (Ruffert/Walter 2009: Rdn. 360).

Die Finanzierung des Codex durch diesen *Trust Fund* ist jedoch von Anfang an umstritten; die französische Regierung spricht sich klar gegen diese Art der Finanzierung aus und weigert sich, in den Fonds einzuzahlen.²⁰⁴ Noch auf der ersten Plenarsitzung macht sich die CAC für eine Finanzierung aus den regulären Haushalten von FAO und WHO stark.²⁰⁵ Schon während des zweiten Jahres der Codex-Arbeit tun sich außerdem beträchtliche Lücken im *Trust Fund* auf, und das Exekutivkomitee muss kurzfristig einen revidierten Sparhaushalt auflegen.²⁰⁶

Mit Zustimmung der obersten Entscheidungsorgane von FAO und WHO erfolgt 1966 dann tatsächlich die Eingliederung des Codex-Budgets in die regulären Haushalte dieser Organisationen (Dobbert 1969: 681). Die Codex-Satzung wird entsprechend geändert; den Generaldirektoren der Mutterorganisationen wird die Aufteilung der Kosten zwischen FAO und WHO übertragen.²⁰⁷ Etwa drei Viertel des Budgets von anfangs weniger als 250 000 US\$ im Jahr übernimmt die FAO, den Rest die WHO.²⁰⁸ Bis Mitte der 1980er wächst der Zweijahreshaushalt auf knapp 3 Mio. US\$; der Verteilungsschlüssel von 75 % (FAO) zu 25 % (WHO) bleibt zunächst mehr oder weniger konstant.²⁰⁹ Das Haushaltsverfahren sieht einen gemeinsamen Entwurf der beiden Generaldirektoren vor, der vom CAC-Plenum diskutiert und – ggf. mit Änderungen im Licht dieser Diskussion – von den bei FAO und WHO jeweils zuständigen Organen beschlossen wird.²¹⁰

Die Ausgaben der Unterorgane, für die einzelne Mitglieder die Verantwortung übernommen haben, sind von dieser Änderung nicht betroffen; sie bleiben vom Codex-Budget ausgenommen.²¹¹ Die Regierungen der betreffenden Mitglieder übernehmen die Kosten für Ausschusssitzungen einschließlich des Dolmetschens und für die Herstellung und Vervielfältigung der Sitzungsdokumente. Nach einer Schätzung der US-Regierung fallen Mitte der 1970er für die beiden damals von den Vereinigten Staaten getragenen Ausschüsse rund eine halbe Million Dollar im Jahr an Kosten an.²¹² Hochgerechnet auf die Ge-

²⁰⁴ FAO/WHO-Konferenz 1962 (oben, Fn. 108), S. 2; CAC2 (1964), Abs. 11.

²⁰⁵ CAC1 (1963), Abs. 73.

²⁰⁶ CAC2 (1964), Abs. 3.

²⁰⁷ CAC-Satzung (oben, Fn. 108), Art. 9.

²⁰⁸ CAC5 (1968), Abs. 60. Alle Angaben in historischen, nicht inflationsbereinigten Preisen.

²⁰⁹ CCEXEC33 (1986), Abs. 29; CAC11 (1976), Abs. 78.

²¹⁰ CAC-Verfahrensregeln (oben, Fn. 119), Regel XIII Abs. 1.

²¹¹ CAC-Satzung (oben, Fn. 108), Art. 9 (Art. 10 der aktuellen Satzung).

²¹² CAC11 (1976), Abs. 81.

samtzahl der Ausschüsse (Tabelle 5 – oben, S. 73) tragen die Mitglieder damit ein Mehrfaches dessen, was die Codex-Mutterorganisation übernehmen, an den Kosten des Codex. Trotz dieses die Haushalte von FAO und WHO entlastenden Arrangements erweist es sich aber immer wieder als schwierig, deren Beitrag zur Codex-Finanzierung gegenüber konkurrierenden Ansprüchen an die notorisch angespannten Budgets beider Organisationen zu verteidigen.

Die finanzielle Abhängigkeit des Codex von den Mutterorganisationen ist durch die tragende Rolle der Mitglieder im CAC-Ausschusswesen abgemildert, aber nicht aufgehoben. Sobald ein Teil der Kosten, die mit der Arbeit eines neuen Ausschusses verbunden sind, als operative Ausgaben der CAC anerkannt werden sollen, bedarf seine Einrichtung der Zustimmung durch die FAO- und WHO-Gremien.²¹³ Offenbar werden diese haushaltsrechtlichen Einflussmöglichkeiten jedoch von den Mutterorganisationen kaum genutzt, um die inhaltliche Arbeit des Codex zu steuern (Leive 1976: 385).

Wichtige rechtliche und organisatorische Abhängigkeiten bleiben dennoch bestehen (dazu auch Shubber 1972: 646-648). Nicht nur die Einrichtung neuer Ausschüsse, sondern grundsätzlich alle Beschlüsse der CAC, die mit politisch-substantiellen, programmatischen oder finanziellen Folgen für FAO oder WHO verbunden sind, müssen deren Gremien zur Zustimmung vorgelegt werden.²¹⁴ Auch die Codex-Verfahrensregeln (unten, 3.1) können nur mit Zustimmung der Mutterorganisationen in Kraft gesetzt bzw. geändert werden. Für formelle Beziehungen der CAC zu anderen internationalen Organisationen sind ebenfalls die Mutterorganisationen zuständig; die von diesen benannten Tagesordnungspunkte nehmen zudem eine privilegierte Stellung auf der Codex-Agenda ein.²¹⁵ Indirekt ist der Codex auch durch Aktivitäten, die über die Standardsetzung im engeren Sinn hinausgehen, an FAO und WHO gebunden. Hier sind insbesondere die oben (2.4.1) besprochenen wissenschaftlichen Expertengremien zu nennen, aber auch die im Zeitverlauf immer wichtiger werdenden Aktivitäten bei der Unterstützung von Entwicklungsländern (unten, 3.2.1.2).

Alles in allem genießt die CAC jedoch schon nach wenigen Jahren ein erhebliches Maß an Unabhängigkeit von den beiden Mutterorganisationen (so auch Leive 1976: 546). Dafür sorgt vor allem ihre herausragende Rolle bei der Standardsetzung – trotz der diesbezüglichen Unklarheiten in der formellen

²¹³ CAC-Verfahrensregeln (oben, Fn. 119), Regel XI Abs. 9.

²¹⁴ Ebd., Regel X Abs. 3.

²¹⁵ Ebd., Regel IX Abs. 5 bzw. Regel VII Abs. 6.

Aufgabenzuweisung. Das folgende dritte Kapitel widmet sich ganz diesem Prozess der Standardsetzung.

Lebensmittelstandards und Handelsrecht im Verbund
internationaler Regime
Interaktion und Wandel von
Codex-Alimentarius-Kommission und GATT/WTO
Maier, M.L.
2017, XXVI, 609 S. 15 Abb., Softcover
ISBN: 978-3-658-15606-0