

120 Jahre Codex Alimentarius Austriacus – Die Geschichte eines erfolgreichen Weges.

120 years Codex Alimentarius Austriacus – The history of a road to success

E. Schübl*, F. Vojir

Zusammenfassung

Vor 120 Jahren wurde aufgrund von privater persönlicher Initiative von einigen Wissenschaftlern in der Österreichisch-Ungarischen Monarchie begonnen, einen Codex Alimentarius Austriacus zu erarbeiten. In einer wechselvollen Geschichte entwickelte sich aus diesen Anfängen die heute in Österreich gesetzlich verankerte Codexkommission, die das Österreichische Lebensmittelbuch erstellt. Aufgabe der Codexkommission ist einerseits die Beratung des für Lebensmittelfragen und Lebensmittelkontrolle zuständigen Ministers, andererseits dient sie als Gremium zum Interessenausgleich der betroffenen Verkehrskreise bei offenen Fragen bezüglich des Lebensmittelverkehrs. Das Österreichische Lebensmittelbuch ist aus rechtlicher Sicht als „objektiviertes Sachverständigengutachten“ einzustufen. Es ist keine Rechtsvorschrift im engeren Sinn.

Die Codexkommission hat im Laufe der Jahre verschiedene Modifikationen in ihrer Schwerpunktsetzung miterlebt. War es zunächst die Vorgabe, dass der Codex die Basis sein soll, um objektiv nachvollziehbare Untersuchungen und Beurteilungen von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen durch Lebensmittelgutachterinnen und -gutachter zu erreichen, kam später die Aufgabe dazu, Regeln zu erarbeiten, um eine Ware als national oder international verkehrsfähig zu definieren. Lange Zeit standen dabei Sicherheitsaspekte im Vordergrund, in der jüngeren Vergangenheit erlangten Interpretationen zum Tatbestand des Täuschungsschutzes vermehrt Aufmerksamkeit in der Codexarbeit. In neuester Zeit ist die Ernährung als weiterer Schwerpunkt in der Codexarbeit festgelegt worden.

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts nahmen die Lebensmittelfälschungen in beträchtlichem Ausmaß zu, wobei oft auch gesundheitsschädliche Produkte auf den Markt kamen. Um diese Entwicklung zu bekämpfen, wurden in verschiedenen Ländern Lebensmittelgesetze erlassen. Dabei zeigte sich in der praktischen Umsetzung, dass im Hinblick auf die Rechtssicherheit letztendlich ein essentieller Mangel darin bestand, dass schriftlich niedergelegte Regeln für die Untersuchung und Beurteilung von Lebensmitteln fehlten.

Summary

120 years ago several scientists in the Austrian-Hungarian Empire started to work on a Codex Alimentarius Austriacus upon their personal private initiative. From this beginning and through eventful historical developments a statutory body, the Codex Commission, came into being which has been responsible for editing the 'Austrian Food Code'. The tasks of the Codex Commission are on the one hand advising the minister responsible for questions concerning food and food control and on the other hand serving as a panel for balancing the interests of the different stakeholder groups interested in any aspects from food production to consumer protection. The 'Austrian Food Code' is classified from a legal point of view as an 'objectified expert opinion'. However, it is not a piece of legislation in the true sense of the term.

Over the years and as far as it concerned the work focus of the Codex Commission it has undergone several modifications in its focus. While in the beginning the emphasis was laid on the Codex being the basis of objective and comprehensible investigations, and expert opinions on food and consumer goods by food experts, the task of defining rules on whether a product was fit for placing on the national or international market was added later. If for a long time safety aspects were at the centre of attention, recent developments have led to increased interest in interpretations with regard to protection from consumer deception. Latest developments added nutrition as a further focus of Codex activities.

Am 12. Oktober 1891 fand in der k.k. Akademie der Wissenschaften unter dem Vorsitz von *Prof. Ernst Ludwig* die Sitzung der Versammlung von Nahrungsmittelchemikern und Mikroskopikern statt, in der die Weichen für die Gründung einer wissenschaftlichen Kommission gestellt wurden, die den Codex Alimentarius Austriacus ausarbeiten sollte [1]. *Ludwig* war Professor für angewandte medizinische Chemie und der erste Vorstand des Institutes für medizinische Chemie an der Wiener Universität. Unter

* Vortrag bei der Festveranstaltung „120 Jahre Codex Alimentarius Austriacus“, 12.10.2011

Punkt 4 der Tagesordnung wurden von *Dr. Van Hamel Roos* aus Amsterdam (er war Chemiker und Berater des holländischen Königshauses in chemischen und hygienischen Fragen) unter anderem folgende Anträge eingebracht, die *Dr. Heger* in seiner Vertretung vortrug.

1. Es ist wünschenswert, dass in den verschiedenen Ländern für die Zusammensetzung von Lebensmitteln und Getränken Codices erstellt werden, welche durch staatliche wissenschaftliche Kommissionen festgestellt werden sollen (= nationaler Codex).
2. Aus diesen Codices könnten für diejenigen Stoffe, welche sich dazu eignen, für alle Länder gültige Bestimmungen - nämlich internationale Codices - festgestellt werden, (= internationaler Codex, für Produkte, die international am Markt sind)

Dr. Heger ergänzte diese Anträge folgendermaßen:

3. Vorläufig sei für Österreich eine wissenschaftlich Kommission einzusetzen, welcher die Aufgabe zufällt, den Entwurf zu einem Codex Alimentarius Austriacus auszuarbeiten.

Dr. Hamel Roos schreibt im Motivbericht zu seinem Antrag „Es soll mit Rücksicht auf die in den verschiedenen Ländern beobachteten Fälschungen der Wunsch ausgesprochen werden, dass internationale Vereinbarungen in Bezug auf die Unterdrückung der Fälschungen von Handelsartikeln überhaupt zu Stande kommen mögen.“ Die Anträge wurden mit sehr großer Majorität angenommen.

Dr. Leonhard Rösler (Leiter der chemisch-physiologischen Versuchsstation für Wein- und Obstbau in Klosterneuburg) kommentierte: „Es wird wohl zunächst unsere Aufgabe sein, einen Codex Alimentarius Austriacus zu schaffen und anderen Staaten vorzulegen, um sie zu ersuchen, das gleiche zu tun.“

Die dann am 13. Oktober 1891 konstituierte wissenschaftliche Kommission für die Erstellung des Codex Alimentarius Austriacus schuf bis zu ihrer letzten Sitzung, die am 25. April 1898 stattfand, 21 Kapitelentwürfe [2]. Dieses Forum, das den Codex zusammenstellte, bestand aus Chemikern und Vertretern anderer verwandter Wissenschaften, jedoch ohne Vertreter irgendwelcher wirtschaftlicher Interessengruppen. Dabei ist festzustellen, dass die formale Darstellung der Ergebnisse in vielen Fällen bereits eine große Ähnlichkeit mit den späteren Codexkapiteln hatte.

Um 1900 wurde der Druck der betroffenen Wirtschaftskreise immer größer, einen offiziell zur Verfügung stehenden Codex zu erarbeiten. Die Wirtschaft erwartete dadurch eine einheitliche Untersuchung und Beurteilung der Ergebnisse der Lebensmitteluntersuchungen durch

die staatlichen Untersuchungsanstalten.

Schon bei den Debatten des Entwurfs des Lebensmittelgesetzes im Abgeordnetenhaus brachte der Vertreter des Gewerbes und des Handels, der Abgeordnete *Wilhelm Neuber* zwei Resolutionen ein, die vom Abgeordnetenhaus angenommen wurden. Einer dieser Resolutionen besagte:

- Die hohe Regierung wird aufgefordert, den Codex alimentarius für alle Artikel, welche dem Gesetze über den Verkehr mit Lebensmitteln und einigen Gebrauchsgegenständen laut §1 des Gesetzes unterliegen, schleunigst ausarbeiten zu lassen, um jeder Störung und Schikane im Geschäftsverkehr zu begegnen; hiezu soll eine Kommission aus Praktikern und Theoretikern nach dem Vorbilde des Zollbeirates einberufen werden [3].

Neuber forderte auch deshalb den Codex, weil er befürchtete, dass die Wirtschaftstreibenden in Ermangelung von Regeln in große Probleme kommen könnten. Abhängig von der Einstellung des jeweiligen Gutachters stünde der Wirtschaftstreibende immer mit „*einem Bein im Kriminal*“, so *Neuber*. Alle diese Argumente wurden jedoch nicht berücksichtigt.

Daher wurde der Codex im Lebensmittelgesetz 1897 auch nicht verankert. In der Folge hatte er für Jahrzehnte keine Rechtsbasis.

Als Reaktion auf den politischen Druck wurde am 10. April 1907 unter dem Vorsitz vom Ministerialrat *Dr. Pockels* aus dem Innenministerium die Codexkommission konstituiert. Neben den Vertretern der beteiligten Ressorts (Inneres, Ackerbau und Handel) und des Obersten Sanitätsrates gehörten der Kommission auch Mitglieder des Ständigen Lebensmittelbeirates an [4]. Die von einem Redaktionskomitee bearbeiteten Kapitel wurden dem Ministerium vorgelegt und bildeten nach Einholung der gutachterlichen Äußerungen des Obersten Sanitätsrates, des Ständigen Lebensmittelbeirates, des Industrierates und des Gewerberates den Gegenstand von Verhandlungen der Regierung. Schließlich wurde die erste Auflage des Österreichischen Lebensmittelbuches zwischen 1911 und 1917 in drei Bänden herausgegeben. Sie umfasste 55 Kapitel.

Dazu hat das Innenministerium im Einführungserslass die Ziele des Codex formuliert. Darin wird betont, dass mit dem Codex einem von Wirtschaftskreisen oft geäußerten Wunsch Rechnung getragen wird und jene Aspekte, die für den Verkehr mit Lebensmitteln sowie für die Untersuchung und Begutachtung maßgebend sind, kodifiziert werden.

Im Erlass wird festgestellt, dass der Codex folgende Zwecke verfolgt:

Er soll

- den Produzenten und Händlern als Informationsquelle über die Kriterien, nach denen die amtliche Kontrolle vorgeht, dienen;
- den staatliche Untersuchungsanstalten und den mit der Lebensmittelkontrolle betrauten staatlichen Organen eine Richtschnur in ihrer Vorgangsweise sein und
- für nach dem LMG – Lebensmittelgesetz entscheidende Richter als ein nicht bindender, aber informativer fachtechnischer Behelf dienen.

Diese Aufzählung gilt im Prinzip auch heute noch unverändert. Die Aspekte der Verkehrsfähigkeit einer Ware wurden allerdings damals noch nicht besonders berücksichtigt.

Aufgrund der starken Veränderungen des Warenverkehrs während und nach dem ersten Weltkrieg wurde im Jahre 1921 vom Bundesministerium für Soziale Verwaltung eine Neuauflage in die Wege geleitet und eine neue Kommission mit dem Titel „Kommission zur Herausgabe des Österreichisches Lebensmittelbuches“ eingesetzt. Dieser Titel blieb bis heute unverändert. Zum Vorsitzenden wurde der Sektionschef im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, *Dr. Franz Dafert*, bestellt [4]. Die II. Auflage umfasste 48 Kapitel, die zwischen 1926 und 1938 veröffentlicht wurden.

Während der Kriegszeit galt das deutsche Lebensmittelrecht.

Nach dem zweiten Weltkrieg gelang es dank Bemühungen von Ministerialrat *Dr. Khaum* aus dem Sozialministerium, die Codexkommission zu neuem Leben zu erwecken. Vorsitzender wurde *Dr. Zaribnicky* (Vorstand der Lehrkanzel für Milchhygiene an der Tierärztlichen Hochschule in Wien) [4].

1950 wurde das LMG so novelliert, dass für den Codex und die Codexkommission endlich eine rechtliche Basis geschaffen wurde, wobei auch die Zusammensetzung der Kommission geregelt wurde [5]. Im März 1951 wurde die nunmehr gesetzlich verankerte Codexkommission vom Sozialminister *Karl Maisel* neu konstituiert. Vorsitzender wurde Minister a.D. *Dr. Hans Frenzel* [4]. Als Hauptaufgabe wurde mit der III. Auflage des Codex begonnen.

Ab diesem Zeitpunkt waren neben den beteiligten Ministerien und Vertretern der einschlägigen Wissenschaften auch die drei großen Kammern (die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, die Landwirtschaftskammer und die Arbeiterkammer) sowie zwei Vertreter der geprüften Lebensmittelchemiker in der Kommission vertreten [4].

Neu war, dass die Vorarbeiten, bei denen oftmals widerstreitende Interessen zum Ausgleich zu bringen waren, in Unterkommissionen verlegt wurden. Den Hauptanteil der freiwilligen Mitarbeiter in den Unterkommissionen stellte die Wirtschaft, den kleineren Teil die Wissenschaft sowie die amtlichen Stellen. Dieses Kräfteverhältnis hat sich bis heute nicht wesentlich geändert. Ebenfalls neu war auch die Herausgabe in einem Ringbuchsystem mit leicht auswechselbaren Blättern, die seit 1954 vom Verlag Brüder Hollinek gedruckt und in einzelnen Lieferungen veröffentlicht wurden. Die Kapitel wurden den Teilen A („Allgemeine Kapitel“) und B („Spezialkapitel“) zugeordnet.

Zwischen 1963 und 1967 wurde keine Codexkommission bestellt. Der Grund bestand darin, dass sich die drei Kammern nicht auf den einen ihnen zustehenden geprüften Lebensmittelchemiker einigen konnten. Bereits nach kurzer Zeit zeigten sich die daraus folgenden Schwierigkeiten. Es kam zu einem Streit der Juristen, ob der zuständige Bundesminister Codexregelungen, die von ihm erlassen wurden, abändern und neuerlich erlassen könne, ohne die Codexkommission zu befragen. Das Ministerium bejahte diese Frage. Trotzdem war für mehrere Jahre die Entwicklung weiterer Richtlinien, die insbesondere für den Fleischbereich dringend notwendig waren, stark behindert. Erst die Gesetzesnovelle 1966 unter der damaligen Sozialministerin *Grete Rehor* bereinigte dieses Problem. In dieser Zeit wurde allen Beteiligten bewusst, wie wichtig es ist, den Codex zur Verfügung zu haben.

Mit dem Lebensmittelgesetz 1975 wurden die Aufgaben der Codexkommission erweitert. Neben ihrer in der Herausgabe des Österreichischen Lebensmittelbuches bestehenden Aufgabe wurde sie auch zum Beratungsgremium des zuständigen Ministers. Die Funktionsperiode verlängerte man von drei auf fünf Jahre.

Neu war auch die Bestellung eines Ständigen Hygieneausschusses, der den/die Bundesminister(in) und die mit der Vollziehung dieses Bundesgesetzes betrauten Behörden unmittelbar zu beraten hatte. Weiters wurde ein ständiger Ausschuss für Fragen des weltweiten Codex Alimentarius bestellt. 1981 wurde die Unterkommission „BIO“ eingesetzt, die unter Leitung vom *Prof. Dr. Herbert Woidich* bereits 1983 die ersten Richtlinien ausgearbeitet hatte. Somit war Österreich eines der ersten Länder, das staatliche Richtlinien für den biologischen Landbau entwickelte, die 1988 als Codexkapitel A 8 im Österreichischen Lebensmittelbuch verankert wurden [6].

Mit dem Beitritt Österreichs zur EU 1995 und der damit verbundenen Übernahme lebensmittelrechtlicher Bestimmungen der EU wurde der Codex entsprechend angepasst. Aufgrund der rechtlichen

Rahmenbedingungen wurde dazu übergegangen, Codexergebnisse auch in Form von Richtlinien, Leitlinien und Empfehlungen zu veröffentlichen. Neue Arbeitsgruppen bzw. Unterkommissionen („gentechnikfreie Lebensmittel“ „Rückverfolgbarkeit“ „Hygiene“, „Lebensmittelkennzeichnung“ und „Neuartige Lebensmittel“) wurden eingesetzt [6].

Nach dem Inkrafttreten des LMSVG im Jahr 2006 wurde mit der Herausgabe des Österreichischen Lebensmittelbuches in der IV. Auflage begonnen.

Die aktuellen Vorgaben des Codex sind:

- Schutz der Gesundheit und vor Täuschung der Verbraucherinnen und Verbraucher
- Schutz der realen Wirtschaftstreibenden vor unlauterem Wettbewerb
- die Beurteilung der Verkehrsfähigkeit von Waren
- die Berücksichtigung von Ernährungsgesichtspunkten (Prävention von ernährungsassoziierten Erkrankungen).

Der Codex hat sich seit 120 Jahren trotz aller historischen Umbrüche kontinuierlich weiterentwickelt und wurde für die österreichische Fachwelt so selbstverständlich, dass er nicht mehr wegzudenken ist. Seit ihren Anfängen als wissenschaftliche Kommission wandelte sich diese Institution in ein sozialpartnerschaftliches Gremium, in der alle betroffenen Verkehrskreise mit ihren Vertretern mitwirken können.

Zusammenfassende Literatur

Vojir F., Schübl E., „Teil A, Codex Alimentarius Austriacus, Codex Alimentarius Europaeus, Weltweiter Codex, Historische Entwicklung“, in Festschrift „120 Jahre Codex Alimentarius Austriacus (Österreichisches Lebensmittelbuch) 1891 – 2011“, Bundesministerium für Gesundheit (Hg.), S. 29-166. Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien-Graz, 2011

Smolka, K., „Das Österreichische Lebensmittelbuch (ÖLMB) oder der Codex Alimentarius Austriacus (CAA). Die 100jährige Geschichte einer Idee auf dem Weg durch die Zeit“; Ernährung/Nutrition, Vol. 15/Nr. 9, 1991, S. 540 – 545

Literaturzitate

- [1] Bericht und stenographisches Protokoll über die Versammlung von Nahrungsmittel-Chemikern und Mikroskopikern abgehalten am 12. Und 13. Oktober 1891 im grünen Saale der k.k. Akademie der Wissenschaften in Wien (Sonderabdruck aus der „Zeitschrift für Nahrungsmittel-Untersuchung und Hygiene“, 1891) in Commission bei *Moritz Perles*, Wien (Österreichische Nationalbibliothek, 197295-C)
- [2] Entwürfe für den Codex alimentarius Austriacus, Ausgearbeitet von der Freien Vereinigung österreichischer Nahrungsmittel – Chemiker und Mikroskopiker, Wien 1896/97, (Österreichisches Staatsarchiv, C 59.153)
- [3] Stenographische Protokolle, Haus der Abgeordneten, XI. Session, 425. Sitzung, 31. Oktober 1895, S. 21224 – 21226
- [4] Originalakte des Bundesministeriums für soziale Verwaltung und des Bundesministeriums für Gesundheit betreffend Mitgliederbestellungen der Codexkommission
- [5] „Das novellierte österreichische Lebensmittelgesetz 1950“, *Hans Frenzel et al.*, Volksausgabe österreichischer Gesetze, Österreichische Staatsdruckerei, Wien, Jänner 1951
- [6] Protokolle der Plenarsitzungen der Codexkommission

Adresse der Autoren:

Erwin Schübl)*

Bundesministerium für Gesundheit

RadetzkystraÙe 2, 1030 Wien

erwin.schuebl@bmg.gv.at

Dr. Franz Vojir, ehemals Bundesministerium für Gesundheit

**) Korrespondierender Autor*