

12. BfR-Forum Verbraucherschutz

Rechtliche Einschätzung neuer Verfahren zur Dekontamination von Fleisch

von Rechtsanwalt Dr. Markus Grube, Krell Weyland Grube Rechtsanwälte, Gummersbach*

Zoonoseerreger gewinnen im Zusammenhang mit der Produktion von Lebensmitteln zunehmend an Bedeutung und Beachtung. So erleichtern zunehmend intensivere Formen der Tierproduktion die Vermehrung und Übertragung von Zoonoseerregern; moderne Prozesse in der verarbeitenden Lebensmittelindustrie erhöhen das Risiko von Kreuzkontaminationen, wenn beispielsweise bei der Zerlegung von Tierkörpern Schneidegeräte im Minutentakt Schlachtkörper halbieren. Dabei bedingen sich industrielle Produktionsmethoden und ein verändertes Konsumverhalten der Verbraucher gegenseitig, da die Industrialisierung der Fleischgewinnung einerseits eine gute Qualität zu einem Niedrigpreis erlaubt, andererseits die auf diese Weise erzeugte Verbrauchererwartung wiederum weitere Rationalisierungsschritte bewirkt („Preisspirale nach unten“). Schließlich machen stark verbesserte Nachweisverfahren die Verbreitung von Zoonoseerregern sichtbar. So können heute einzelne Erregerstämme genauestens rückverfolgt werden, was beispielsweise in Strafprozessen eine Rolle spielt, wenn die Kausalität zwischen dem Verzehr eines bestimmten Lebensmittels und einer bestimmten Erkrankung zu beweisen ist. Gefordert und gesucht werden daher Maßnahmen, die eine sichere und praktikable Entfernung von Zoonoseerregern von Fleisch ermöglichen. Dekontaminationsverfahren basieren dabei auf chemischen, biologischen oder physikalischen Wirkzusammenhängen, evtl. auch in Kombination. Dabei ist die Trennlinie zwischen den genannten Wirkzusammenhängen nicht immer scharf, da letztlich wohl alle Wirkzusammenhänge chemisch beschrieben werden können. Beispielsweise ist es im Bereich elektrochemischer Prozesse schwierig, einen rein chemischen von einem rein physikalischen Wirkzusammenhang abzugrenzen. Gleichwohl orientiert sich die rechtliche Bewertung der Dekontamination von Lebensmitteln an den genannten drei Wirksäulen der Chemie, Biologie oder Physik. Chemische und biologische Dekontaminationsverfahren zur Verminderung oder Beseitigung mikrobieller Belastungen können dem Biozidrecht unterfallen. Nach der geltenden Definition handelt es sich bei Bioziden um „Biozid-Wirkstoffe und Gemische, die einen oder mehrere Biozid-Wirkstoffe enthalten, in der Form, in welcher sie zum Verwender gelangen, die dazu bestimmt sind, auf chemischem oder biologischem Wege Schadorganismen zu zerstören, abzuschrecken, unschädlich zu machen, Schädigungen durch sie zu verhindern oder sie in anderer Weise zu bekämpfen.“¹ Mit anderen Worten muss ein Biozid funktionell tatsächlich „wirken“ (können) und zur Zerstörung von Schadorganismen *bestimmt* sein. Die Zweckbestimmung eines Produktes als Biozid ergibt sich dabei regelmäßig aus der Auslobung und Darstellung des Produktes. Produkte, die jedoch bereits unter andere in Art. 1 Abs. 2 der

* Vortrag anlässlich des 12. BfR-Forums Verbraucherschutz am 05.06.2012 in Berlin.

¹ § 3 b) Abs. 1 Nr. 1 Chemikaliengesetz.

Richtlinie 98/8/EG genannte rechtliche Regelungen fallen, sind vom Biozidrecht ausgenommen, unter anderem Arzneimittel/Tierarzneimittel, Medizinprodukte, kosmetische Mittel, Pflanzenschutzmittel, Futtermittel, sowie Lebensmittel, dabei insbesondere Lebensmittel-Zusatzstoffe einschließlich der sogenannten Verarbeitungshilfsstoffe. Die Abgrenzung zwischen einem Biozid und einem rechtlich anders kategorisierten und geregelten Produkt, das nicht Biozid ist, ist häufig schwierig und muss im Einzelfall ermittelt werden. Beispielsweise unterfällt eine Mischung aus Lebensmittel-Konservierungsstoffen ausschließlich dem Lebensmittelrecht und stellt kein Biozid dar. Konservierungsstoffe sind Lebensmittel-Zusatzstoffe, die definitionsgemäß „weder selbst als Lebensmittel verzehrt noch als charakteristische Lebensmittelzutat verwendet werden und einem Lebensmittel aus technologischen Gründen bei der Herstellung, Verarbeitung, Zubereitung, Behandlung, Verpackung, Beförderung oder Lagerung zugesetzt werden, wodurch sie selbst oder ihre Nebenprodukte mittelbar oder unmittelbar zu einem Bestandteil des Lebensmittels werden oder werden können“². Konservierungsstoffe sind definitionsgemäß dabei solche Stoffe, „die die Haltbarkeit von Lebensmitteln verlängern, indem sie sie vor den schädlichen Auswirkungen von Mikroorganismen und/oder vor dem Wachstum pathogener Mikroorganismen schützen“³.

Folgendes Beispiel möge nun zur Verdeutlichung der Abgrenzung von Biozidprodukten zu anderen Produkten – hier: Lebensmitteln – dienen:

Ein Anbieter vertreibt unter dem Namen „Nahrungsmittelreiniger“ ein Präparat, das durch Aufsprühen oder Aufbringen mittels eines Tüchleins Lebensmittel „waschen“ soll. Das Präparat ist ausdrücklich auch für Geflügelfleisch geeignet, wobei das „Wasch-Spray“ eine Möglichkeit für „super saubere, länger haltbare und besser schmeckende Lebensmittel“ sein soll. Laut Benennung der Inhaltsstoffe enthält das Produkt „Wasser, Citronensäure, Natriumcitrat, Meersalz, Glycerin, Decyl Glucosid, Calciumascorbat“. Die zustoffrechtliche Prüfung ergibt, dass die Stoffe Citronensäure, Natriumcitrat und Calciumascorbat wohl als Lebensmittel-Zusatzstoffe zugelassen sind (E 330, E 331 sowie E 302), jedoch im Fleischbereich eine Zulassung nur für abgepackte Zubereitungen aus Hackfleisch besteht. Der Stoff Glycerin ist als E 422 zustoffrechtlich zugelassen, jedoch ohne jegliche Zulassung im Fleischbereich. Der Stoff Decyl Glucosid ist als Lebensmittel-Zusatzstoff *nicht* zugelassen und in seinem stofflichen Einsatz – soweit ersichtlich – im Kosmetikbereich bekannt.

Danach handelt es sich nicht um eine Mischung von Zusatzstoffen, die für die Anwendung auf Fleisch zu Konservierungszwecken zugelassen ist. Auch aus der Deklaration des Erzeugnisses ergibt sich eher ein biozider Zweck als der lebensmittelrechtlich anerkannte Zweck eines Konservierungsmittels. So deuten die Begriffe „waschen“ bzw. „säubern“ auf die Beseitigung von Schadorganismen hin und nicht auf einen Schutz vor diesen Organismen.

² Art. 3 Abs. 2 a) Verordnung (EG) Nr. 1333/2008.

³ Anhang I Ziffer 3 der Verordnung (EG) Nr. 1333/2008.

In diesem Zusammenhang sei auf die teilweise „schwierige“ Kategorie der Verarbeitungshilfsstoffe noch ergänzend eingegangen:

Ein Verarbeitungshilfsstoff ist ein Stoff, der selbst nicht als Lebensmittel verzehrt wird, bei der Be- oder Verarbeitung von Rohstoffen, Lebensmitteln oder deren Zutaten aus technologischen Gründen verwendet wird und unbeabsichtigte, technisch unvermeidbare Rückstände des Stoffes oder seiner Derivate im Enderzeugnis hinterlassen kann, sofern diese Rückstände gesundheitlich unbedenklich sind und sich technologisch nicht auf das Enderzeugnis auswirken.⁴ Hierbei handelt es sich also um Stoffe, deren technologische Funktion allein im Herstellungsprozess zum Tragen kommt. So kann beispielsweise ein Antioxidationsmittel, das während der Herstellung von Kartoffeltrockenflocken zur Verhinderung einer Vergrauung eingesetzt wird, aber im Enderzeugnis, nämlich den getrockneten Kartoffelflocken, keine technologische Wirkung mehr hat, als Verarbeitungshilfsstoff angesehen werden. Entsprechendes gilt beispielsweise für Rieselhilfen in Zutaten, deren technologische Wirkung nur während der Herstellung zum Tragen kommt.

Verarbeitungshilfsstoffe unterliegen keinem Zulassungserfordernis und sind ausdrücklich vom Anwendungsbereich der Europäischen Zusatzstoff-Verordnung (EG) Nr. 1333/2008 ausgenommen. Die Nichtnotwendigkeit einer Zulassung macht diese Stoffe, die im Übrigen deklarationsfrei sind, für die Industrie in besonderem Maße „interessant“.

Bei unserem Beispiel des „Nahrungsmittelreinigers“ handelt es sich aber auch ersichtlich nicht um einen solchen zulassungsfreien Verarbeitungshilfsstoff (der nicht dem Biozidrecht unterläge), da die technologische Wirkung der „Reinigung“ sich gerade beim Enderzeugnis auswirken soll und somit auch die auf dem Enderzeugnis hinterlassenen Stoffe keine „Rückstände“ darstellen, die „unbeabsichtigt und technisch unvermeidbar“ wären.

Das Biozidrecht wird zurzeit grundlegend novelliert. Die seit 1998 für das Inverkehrbringen und die Vermarktung von Biozid-Produkten geltende europäische Richtlinie 98/8/EG wird zukünftig durch eine entsprechende EU-Verordnung abgelöst werden. Die Richtlinie nennt zurzeit noch die Kategorie „Lebensmittel“ als Produktkategorie, für die Biozide eingesetzt werden dürfen (Anhang V Produktart 20). Allerdings sind für Lebensmittel bislang keinerlei Biozide zugelassen worden. Zukünftig wird die EU-Verordnung eine entsprechende Produktgruppe „Lebensmittel“ für die Ernennung von Bioziden nicht mehr vorsehen. Der Einsatz von Bioziden auf Lebensmitteln – mit Ausnahme von Trinkwasser - ist damit zukünftig auch theoretisch ausgeschlossen.

Für die Dekontamination von Fleisch ist eine Sonderregelung des europäischen Lebensmittel-Hygienerichts von besonderer Bedeutung. Zum Zweck der Entfernung von Oberflächenverunreinigungen von Erzeugnissen tierischen Ursprungs dürfen Lebensmittelunternehmer

⁴ Art. 3 Abs. 2 b) Verordnung (EG) Nr. 1333/2008.

nämlich keinen anderen Stoff als Trinkwasser verwenden, es sei denn, die Verwendung des Stoffes ist von der Europäischen Kommission genehmigt worden.⁵ Diese Regelung stellt ein spezielles Zulassungserfordernis im Bereich der Dekontamination von Erzeugnissen tierischen Ursprungs für die ansonsten nicht zulassungspflichtigen Verarbeitungshilfsstoffe auf. Diese Regelung gilt auch für biozid wirkende Stoffe, die möglicherweise außerhalb des Biozidrechts zugelassen werden sollen. Das Zulassungserfordernis gilt allerdings nicht für physikalische Verfahren.

In der EU sind bislang keine chemischen oder biologischen Dekontaminationsverfahren im Rahmen der genannten hygienerechtlichen Spezialregelung zugelassen worden, um bakterielle Kontamination von Fleisch zu vermindern oder zu beseitigen. Allerdings hat die Europäische Kommission im Mai 2008 die antimikrobiellen Stoffe Chlordioxid, saures Natriumchlorit, Trinatriumphosphat sowie Peroxysäure zur Zulassung vorgeschlagen. Hintergrund des Vorschlags waren (auch) die Verhandlungen zwischen der Europäischen Kommission und den USA anlässlich eines Handelsgipfels im Rahmen des transatlantischen Wirtschaftsrates, auf dem die Aufhebung des EU-Importverbots für Geflügelfleisch aus den USA, das seit 1997 gilt, diskutiert werden sollte. Die Europäische Kommission wollte die Zulassung der genannten Stoffe an weitere Bedingungen knüpfen. Hierzu zählte, dass die Stoffe nur einzeln angewendet werden sollten, nicht als Kombinationspräparate. Auch sollten nur ganze Schlachtkörper behandelt werden, nicht jedoch Schlachtkörperteile oder Geflügelteilstücke. Die Verbraucher sollten mit einer entsprechenden Kennzeichnung informiert werden, wobei die Hinweise „mit antimikrobiellen Stoffen behandelt“ oder „mit Chemikalien dekontaminiert“ vorgeschlagen wurden. Vorgesehen war auch eine anschließende Spülung der Geflügelschlachtkörper mit Wasser sowie vermehrte amtliche Kontrollen in den Schlachthanlagen nebst strenger Abwasservorschriften. Die Unternehmen sollten verpflichtet werden, umweltrechtliche Daten zu sammeln und diese den zuständigen Behörden zur Verfügung zu stellen. Auch sollten die möglichen mittel- und langfristigen Auswirkungen der antimikrobiellen Stoffe untersucht werden, beispielsweise die Entwicklung resistenter Bakterienstämme etc.

Der Bundesrat hat in seiner Sitzung am 19.12.2008 den Vorschlag der EU-Kommission aus grundsätzlichen Erwägungen abgelehnt. Insbesondere sollte nach Auffassung des Bundesrates die Zulassung antimikrobieller Stoffe eine Abkehr vom Grundsatz der Einhaltung der Hygienevorschriften auf allen Stufen der Produktion („vom Feld bis zum Teller“) darstellen. Man befürchtete, dass eine entsprechende Behandlung von Geflügelfleisch am Ende der Produktionskette Hygienemängel während der Herstellung kaschieren könnte. Auch befürchtete man politischen Erklärungsbedarf gegenüber den Verbrauchern sowie eine Signalwirkung auf andere Bereiche der Lebensmittelproduktion.

Auch das BfR positionierte sich mit seiner Stellungnahme aus dem Jahre 2006 kritisch gegenüber dem Vorschlag der Kommission. Insbesondere fehlende Erkenntnisse über unerwünschte Nebeneffekte durch die Dekontaminationsmaßnahmen, aber auch über unerwün-

⁵ Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 853/2004.

schte technologiebedingte Nebeneffekte wie Wasseraufnahme, Farbveränderungen, Beschleunigung des pH-Abfalls der Muskulatur etc. bewogen das BfR zu einer vorsichtigen Haltung. Die genannten Stoffe – aber auch andere Stoffe – wurden daher bis heute nicht zugelassen.

Bei der physikalischen Dekontamination sind an Verfahren wie Bürsten, Schneiden oder auch Brennen bzw. Abflammen zu denken. So werden beispielsweise Schweineschlachtkörper durch den sogenannten „Brennofen“ gefahren, also einer Flammenbehandlung unterzogen, insbesondere um Haare zu entfernen. Dieses Verfahren ist als physikalisches Verfahren zulassungsfrei.

Einer Sonderregelung unterliegen physikalische Bestrahlungsverfahren: Nach § 8 des Deutschen Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) ist es verboten, bei Lebensmitteln eine nicht zugelassene Bestrahlung mit ultravioletten oder ionisierenden Strahlen anzuwenden bzw. entsprechende Lebensmittel in Verkehr zu bringen. Allerdings kann das zuständige Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) im Wege einer Rechtsverordnung entsprechende Bestrahlungsverfahren allgemein oder für bestimmte Lebensmittel bzw. für bestimmte Verwendungszwecke zulassen und/oder bestimmte technische Verfahren für zugelassene Bestrahlungen vorschreiben. Eine entsprechende Zulassung existiert bislang allein im Bereich getrockneter Gewürze. Hier bestünde die Möglichkeit des nationalen Ordnungsgebers, mögliche physikalische Dekontaminationsverfahren, nämlich Bestrahlungsverfahren zur Oberflächenreinigung von Fleisch und anderen Lebensmitteln zuzulassen.