

**Antwort**  
**der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Müller (Düsseldorf), Schäfer (Offenburg), Frau Weyel, Dr. Hauff, Bachmaier, Frau Blunck, Duve, Egert, Frau Dr. Hartenstein, Kißlinger, Lennartz, Frau Dr. Martiny-Glotz, Reuter, Frau Schmidt (Nürnberg), Wartenberg (Berlin), Ibrügger und der Fraktion der SPD**  
**— Drucksache 10/2142 —**

**Schadstoff-Höchstmengenverordnung**

*Der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit hat mit Schreiben vom 5. November 1984 namens der Bundesregierung die Kleine Anfrage wie folgt beantwortet:*

**Vorbemerkung**

Die Bundesregierung hat wiederholt deutlich gemacht, zuletzt in der Antwort auf die Große Anfrage „Kranke Umwelt – kranke Kinder“ (Drucksache 10/2107 vom 11. Oktober 1984), daß der Schutz der menschlichen Gesundheit vor schädlichen Umwelteinflüssen eine vorrangige politische Aufgabe ist. Hierzu gehört nach Auffassung der Bundesregierung auch, unvermeidbare Belastungen der Lebensmittel mit Schadstoffen zu vermeiden. Auf die Ermächtigungen des Lebensmittel- und Bedarfsgegenstände-gesetzes gestützte Schadstoffhöchstmengenvorschriften können die Schadstoffmengen begrenzen, die in den einzelnen Arten von Lebensmitteln höchstens vorkommen dürfen. Sie sind aber kein Instrument, um die Ursachen der Kontamination zu beseitigen. Dies kann vielmehr nur im Vorfeld der Lebensmittelerzeugung beim Verursacher der Belastungen auf der Grundlage von Rechtsvorschriften geschehen, zu denen vor allem das Bundes-Immissionsschutzgesetz und die zu seiner Durchführung erlassenen Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften, insbesondere die Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft) gehören.

Um den Eintrag von PCB in die Umwelt zu verringern, hat die Bundesregierung bereits verschiedene Maßnahmen ergriffen,

z. B. durch Beschränkung des Inverkehrbringens von PCB-, PCT- und VC-haltigen Erzeugnissen mit der Zehnten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes.

Die Bundesregierung hat den Europäischen Gemeinschaften darüber hinaus im September 1983 einen Verordnungsentwurf zur weiteren Beschränkung der Verwendung von PCB übersandt. Mit den Beratungen des entsprechenden Richtlinienentwurfs der Kommission wird demnächst begonnen werden.

1. Warum legt die Bundesregierung erst jetzt den Entwurf einer Schadstoff-Höchstmengenverordnung vor, und aus welchen Gründen hat sie die Vorstellungen einer Umweltkontaminanten-Verordnung der vorigen Bundesregierung nur in Ansätzen übernommen?
2. a) Was hat die Bundesregierung dazu bewogen, nur für die Schadstoffe PCB und Quecksilber Einzelregelungen zu treffen anstelle einer alle Lebensmittel umfassenden Regelung, die auch die übrigen Schwermetalle, wie Blei und Cadmium, einbezieht?

Beabsichtigt die Bundesregierung, in nächster Zeit diese Schadstoffe in die SHmV einzubeziehen?

Regelungen für Schadstoffe in Lebensmitteln können nur dann erlassen werden, wenn hierfür ausreichend wissenschaftlich abgesicherte Daten zur Verfügung stehen und dies aus Gründen des vorbeugenden Gesundheitsschutzes geboten ist. Davon sind auch frühere Bundesregierungen ausgegangen; auf die Beantwortung der Fragen des Abgeordneten Egert vom 20. Januar 1977 (Drucksache 8/33) sowie des Abgeordneten Hennig vom 26. März 1982 (Drucksache 9/1554) wird beispielhaft Bezug genommen.

Aus diesem Grunde konnte im Jahre 1975 nur eine Verordnung erlassen werden, mit der die zulässige Höhe des Quecksilbergehaltes in Fischen, Krusten-, Schalen- und Weichtieren begrenzt wurde. Grundlage hierfür bildeten die Erkenntnisse, die seinerzeit in Japan gewonnen wurden.

Nachdem das Bundesgesundheitsamt die über den PCB-Gehalt in Lebensmitteln vorliegenden Daten geprüft und Vorschläge für die Festsetzung von Höchstmengen in Lebensmitteln tierischer Herkunft erarbeitet hatte, hat der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit unverzüglich den für die Überwachung des Verkehrs mit Lebensmitteln zuständigen obersten Landesbehörden sowie den betroffenen Kreisen der Wirtschaft und der Verbraucherschaft den Vorentwurf einer Schadstoff-Höchstmengenverordnung zugeleitet und ihn zur Diskussion gestellt. Der Vorentwurf sieht Höchstmengen für polychlorierte Biphenyle (PCB) in einer Reihe von Lebensmitteln vor. Außerdem ist vorgesehen, die bereits in der Quecksilberverordnung getroffenen Höchstmengenregelungen in die neue Verordnung einzubeziehen und ggf. zu verschärfen.

Sobald für weitere Umweltschadstoffe gesicherte Daten vorliegen – das ist bisher nicht der Fall –, wird geprüft werden, ob die

Verordnung durch entsprechende Höchstmengenfestsetzungen ergänzt werden muß.

Der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit hat im übrigen das Bundesgesundheitsamt angewiesen, die Richtwerte '79 für Blei, Cadmium und Quecksilber auf den neuesten Stand zu bringen und sie ggf. durch Richtwerte für weitere Umweltschadstoffe zu ergänzen. Die Richtwerte dienen der Lebensmittelüberwachung und der Lebensmittelwirtschaft als Beurteilungshilfe für die Verkehrsfähigkeit der Lebensmittel.

- b) Ist die Bundesregierung der Ansicht, daß durch die vorgesehene Regelung die Gesamtbelastung des Menschen durch PCB, einschließlich der Gehalte in der Muttermilch, wirksam verringert werden kann?

Die Persistenz polychlorierter Biphenyle (PCB) hat zur Folge, daß heute diese Stoffe weit verbreitet in der Umwelt vorhanden sind. Ihr Vorkommen in Lebewesen und damit auch in Lebensmitteln spiegelt dabei die Belastungen der jeweiligen Lebensräume wider. Aufgrund der hohen Persistenz, der sehr geringen Metabolisierungsrate und der großen Affinität zu Körperfetten reichern sich PCB langfristig dort an, wobei bestimmte hochchlorierte PCB wesentlich stärker akkumulieren als niederchlorierte.

Mit der vorgesehenen Regelung ist beabsichtigt

- Spitzenbelastungen durch hochkontaminierte Lebensmittel abzuwehren,
- den ständigen Transfer von PCB zu vermindern
- und insbesondere den Säugling vor nicht vertretbaren Belastungen zu schützen.

Diese Zielvorstellungen können wegen der Eigenschaften der PCB nur mittel- bis langfristig erreicht werden. Die Erfahrungen mit anderen persistenten Stoffen – wie z. B. DDT – haben jedoch gezeigt, daß eine spürbare Verringerung der Gehalte in der Frauenmilch in absehbarer Zeit erreicht werden kann.

3. Warum werden PCB-Höchstmengen nur für Fisch, Fleisch, Milch und Eier festgelegt?

Die dem Bundesgesundheitsamt vorliegenden Rückstandsdaten weisen für tierische Lebensmittel Belastungen mit PCB aus, vorrangig bei Süßwasserfischen (50 % der Gesamtbelastung). Demgegenüber liegen die Rückstandsdaten für Lebensmittel pflanzlicher Herkunft in der Regel in der Nähe der analytischen Bestimmungsgrenze (0,01 mg/kg Lebensmittel berechnet als „Gesamt-PCB“).

4. Aufgrund welcher Erkenntnisse hat die Bundesregierung die festgelegten PCB-Höchstmengen in Lebensmitteln angesetzt?

Die Bundesregierung hat sich bei der Festsetzung der Höchstmengen für PCB auf Vorschläge des Bundesgesundheitsamtes gestützt.

Das Bundesgesundheitsamt hat bei seiner Beurteilung der vorgeschlagenen Höchstmengen die internationalen wissenschaftlichen Erfahrungen auf dem Gebiet der toxikologischen Prüfung und Bewertung der PCB – insbesondere die Erfahrungen der Internationalen Agentur für Krebsforschung der Weltgesundheitsorganisation (IARC) sowie der Lebensmittel- und Arzneimittelbehörde der USA (FDA) – genutzt. Auf die Antworten zu den Fragen 5 und 6 wird hingewiesen.

5. Wird die Bundesregierung die im Entwurf festgelegten Höchstmengen für PCB aufgrund der wissenschaftlichen Untersuchungen, auf die der BUND in seiner Stellungnahme zur SHmV hinweist, noch einmal überprüfen und evtl. niedriger ansetzen?

Die Bundesregierung stützt sich darauf, daß die vom Bundesgesundheitsamt berechnete täglich tolerierbare Menge von etwa 1 bis 3  $\mu\text{g}$  PCB/kg Körpergewicht – unter Berücksichtigung der gesamten Literatur zu den PCB – als hinreichend sicher angesehen werden kann.

Die wissenschaftlichen Untersuchungen, auf die der BUND in seiner Stellungnahme zur PCB-Höchstmengenverordnung hinweist, wurden vom Bundesgesundheitsamt wiederholt eingehend überprüft. Es handelt sich hierbei um Untersuchungen, die Wirkungen von PCB an Rhesusaffen beschreiben und für die Ableitung einer duldbaren täglichen Aufnahme von PCB herangezogen worden sind.

Die in diesen Untersuchungen angegebenen Schwellendosen können nicht vorbehaltlos in eine gesundheitliche Beurteilung einbezogen werden, da z. B. die aufgrund der Versuchsanordnung über das Futter aufgenommenen Mengen an PCB die beschriebenen Wirkungen allein nicht erklären können, sondern vielmehr auch nennenswerte Aufnahmen an PCB über die Haut angenommen werden müssen. Auch sind diese Versuche aufgrund anderer Gesichtspunkte – wie z. B. einer mangelhaften Beschreibung der Versuchsanlage und der Versuchsergebnisse – für eine gesundheitliche Bewertung nur bedingt geeignet. Diese kritische Einschätzung des Bundesgesundheitsamtes wird im übrigen von der Internationalen Agentur für Krebsforschung der Weltgesundheitsorganisation (IARC) geteilt.

6. Wie erklärt es sich, daß in der BGA/UBA-Studie zu PCB 1983 die Aufnahme von 1  $\mu\text{g}$ /kg KG·d als oberer temporärer Grenzwert ermittelt wurde und nun eine täglich tolerierbare Menge von 1 bis 3  $\mu\text{g}$ /kg KG vorgeschlagen wird?

In der BGA/UBA-Studie „Polychlorierte Biphenyle“ wird auf Seite 72 eine nach dem Muster der DFG-Kommission zur Prüfung von Rückständen in Lebensmitteln durchgeführte Ermittlung eines ATD-Wertes (annehmbare Tages-Dosis) für PCB beschrieben. Der nach diesem Muster ermittelte temporäre Grenzwert beträgt  $1 \mu\text{g/kg KG}$ .

In der Studie wird jedoch auf der gleichen Seite auch festgestellt, daß „unter Berücksichtigung aller maßgebenden Gesichtspunkte – orientiert an den Empfehlungen der IARC bzw. der Lebensmittel- und Arzneimittelbehörde der USA (FDA) für einen Grenzwert von 1 bis  $3 \mu\text{g/kg KG/Tag} = 70\text{--}210 \mu\text{g/70 kg/Tag}$  – für die Bundesrepublik Deutschland gegenwärtig ein „ADI“-Wert in Höhe von  $175 \mu\text{g/70 kg Körpergewicht und Tag}$  diskutiert wird“. Dieser Wert wurde den vorgeschlagenen Regelungen für PCB zugrunde gelegt.

7. Sind die für zulässig erklärten PCB-Mengen in Anbetracht einer Reihe von toxikologisch noch nicht ausreichend geklärten Fragen so niedrig wie möglich angesetzt worden, und inwieweit haben dabei auch Auswirkungen auf die Verkehrsfähigkeit der Lebensmittel eine Rolle gespielt?

Die für zulässig erklärten PCB-Höchstmengen in den ausgewählten Lebensmitteln sind in Anbetracht einer Vielzahl von gesundheitlich sehr weitgehend geklärten Fragen in der richtigen Größenordnung angesetzt worden; sie stimmen im übrigen weitgehend mit den Regelungen anderer Länder – z. B. Japans, der USA, der Niederlande und der Schweiz – überein. Betrachtungen über die Auswirkungen auf die Verkehrsfähigkeit der Lebensmittel waren nicht Grundlage der gesundheitsbezogenen Erörterungen.

8. In welchem Verhältnis stehen die vorgeschlagenen Werte zur Genauigkeit des für PCB vorgesehenen Analyseverfahrens?

Die für PCB vorgesehenen Analyseverfahren bieten eine hinreichende Genauigkeit, um Überschreitungen der Höchstmengenwerte eindeutig festzustellen. Hinsichtlich der Bestimmungsgrenze dieses Verfahrens ist von einem Wert zwischen 0,1 bis  $1 \mu\text{g/kg}$  für die Einzelkomponenten auszugehen.

9. Beabsichtigt die Bundesregierung, toxische Gesamtbelastungswerte für Lebensmittel festzulegen?

Nein. Bei der Bewertung von Höchstmengen durch das Bundesgesundheitsamt wird jedoch das Vorkommen von Stoffen mit gleichen oder ähnlichen gesundheitlichen Wirkungen bei der jeweiligen Höchstmenge für den einzelnen Stoff entsprechend

berücksichtigt und fließt in die gesundheitliche Beurteilung mit ein. So wurden z. B. in der Höchstmengenverordnung für Pflanzenschutzmittel (PHmV) für die Stoffgruppe der Dithiocarbamate sowie für verschiedene Organophosphorverbindungen Gruppentoleranzen festgelegt, soweit dies aus gesundheitlichen Gründen geboten und technisch praktikabel erschien.

10. Warum enthält die SHmV keine Anweisung an die Verwaltungen, bei festgestellten Höchstmengenüberschreitungen nach den Ursachen der Kontamination zu forschen und diese Ursachen, wenn möglich, auszuschalten, da eine Beanstandung von Teilmengen keinen längerfristigen Nutzen bringt?

Die Bundesregierung kann aufgrund der Ermächtigungen des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes, auf die sich die Schadstoff-Höchstmengenverordnung gründet, keine Fragen des Umweltschutzes regeln. Für die Durchführung der gesetzlich festgelegten Überwachungsaufgaben, die Regelung des Verwaltungsverfahrens, der Verwaltungszuständigkeiten und der Zusammenarbeit zwischen den Lebensmittelüberwachungsbehörden und den Umweltschutzbehörden im Rahmen der Erforschung und Beseitigung der Belastungsursachen sind die Länder zuständig.

11. Warum legt die Bundesregierung in der SHmV nicht neben der Höchstmenge, die die Verkehrsfähigkeit ausschließt, einen niedriger liegenden Grenzwert (Warnwert) fest, der die Überwachungsbehörden veranlaßt, nach der Quelle festgestellter Kontamination zu forschen und im Zweifel belastete Flächen aus der Lebensmittelproduktion herauszunehmen?

Die Festsetzung sogenannter Warnwerte würde eine Maßnahme darstellen, die durch die Ermächtigungen des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes nicht gedeckt wäre. Im übrigen wird auf die Vorbemerkung und die Antwort zu Frage 10 verwiesen.

12. Gibt es Überlegungen der Bundesregierung, ob und wie die Landwirte entschädigt werden können, wenn landwirtschaftliche Flächen wegen zu hoher Kontamination der Produkte mit Umweltgiften aus der Produktion genommen werden müßten?

Bei der Frage nach der Entschädigung der Landwirte wegen zu hoher Kontamination von landwirtschaftlichen Produkten lassen sich drei Fallgruppen unterscheiden:

1. immissionstypische Kontamination im Nahbereich einer emittierenden Anlage, die dieser eindeutig zurechenbar ist,
2. immissionstypische Kontamination im Nahbereich von mehreren Anlagen als Folge zusammentreffender Immissionen,
3. Kontamination, die keinem Emittenten zurechenbar ist.

Bei Kontaminationen nach der ersten Fallgruppe gewährt das geltende Haftungsrecht den landwirtschaftlichen Produzenten – sei es nach den Vorschriften über die Haftung aus unerlaubter Handlung oder nach den nachbarrechtlichen Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches und des § 14 Bundes-Immissionschutzgesetz – befriedigende Schadensersatz- oder Ausgleichsansprüche. Die höchststrichterliche Rechtsprechung hat die Durchsetzbarkeit dieser Ansprüche durch Fortentwicklung der Beweisregeln den Bedürfnissen der Rechtsordnung in einer zunehmend technisierten Welt laufend angepaßt.

Schadensersatzprozesse werden zum Teil auch durch Absprachen der Emittenten mit den betroffenen Nachbarn über Entschädigungen für Produktionsbeschränkungen abgewendet. Ein Regelungsbedarf besteht insoweit nicht.

Die juristische Behandlung zusammentreffender Immissionen nach der zweiten Fallgruppe kann Schwierigkeiten auslösen. Grundsätzlich kommt sowohl eine anteilige als auch eine gesamtschuldnerische Haftung in Betracht. Auch bei gesamtschuldnerischer Haftung im Außenverhältnis, d. h. im Verhältnis gegenüber den landwirtschaftlichen Produzenten, besteht die Möglichkeit zu einem anschließenden Ausgleich unter den beteiligten Emittenten entsprechend dem eigenen beschränkten Verursacheranteil. Die sich stellenden Rechtsprobleme scheinen gleichwohl nach geltendem Recht lösbar, insbesondere weil sich § 830 Abs. 1 Satz 2 BGB, der die Haftung bei alternativer Kausalität regelt, als ein allgemein anwendbares Modell für die Haftung bei spezifischen Gefahrgemeinschaften empfiehlt. Die Rechtsprechung gibt bisher keinen Anlaß zu einer Rechtsänderung.

Bei Kontaminationen nach der letzten Fallgruppe versagt das geltende Haftungsrecht, das auf dem Verursacherprinzip basiert. Die Zahl der Fälle erscheint jedoch gering. Bei Immissionen fern von emittierenden Anlagen werden keine relevanten Kontaminationen erreicht. Dies gilt auch im Falle von Schadstoffeinträgen aus Überschwemmungen wegen der eintretenden starken Verdünnung.

Ungelöst erscheint das Problem bei Schadstoffeinträgen vor langer Zeit (Altlasten). In diesem Zusammenhang ist auf die Zielsetzung des Entwurfs einer Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung zu verweisen. Sie sieht vor, daß für die Nahrungsmittelversorgung nicht mehr geeignete Flächen je nach örtlichen Gegebenheiten umgewidmet werden sollten, wobei die Entschädigungsfrage einer eingehenden Prüfung bedarf.

13. Mit welcher Begründung wird das Verschneiden/Mischen von unterschiedlich hoch kontaminierten Lebensmitteln nach § 3 der SHmV mit der Ausnahme von Fleisch erlaubt, obwohl dadurch die Schadstoffmengen nicht vermindert, sondern nur auf mehr Verbraucher verteilt werden, und wie kann sichergestellt werden, daß schadstoffbelastete Lebensmittel nicht als Futtermittel verwendet und so tierische Lebensmittel nicht zusätzlich belastet werden?

Der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit hat bereits anläßlich der Versendung des Vorentwurfs für eine Schad-

stoff-Höchstmengenverordnung an die beteiligten Kreise verdeutlicht, daß die in § 3 des Vorentwurfs vorgesehene Beseitigungsregelung, die der in § 4 der Pflanzenschutzmittel-Höchstmengenverordnung entspricht, im Licht der hierzu in jüngster Zeit lautgewordenen Kritik noch eingehend zu diskutieren sein wird. Der Vorentwurf wird derzeit unter Berücksichtigung der zahlreichen, umfangreichen Stellungnahmen überarbeitet und danach erneut den beteiligten Kreisen übermittelt.

Es wird zur Zeit geprüft, ob eine futtermittelrechtliche Höchstmengenfestsetzung zur Absicherung der vorgesehenen Höchstgehalte für PCB in Lebensmitteln tierischen Ursprungs erforderlich ist.

14. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung bisher ergriffen, um ein ständig fortzuschreibendes Belastungskataster/Monitoring für Lebensmittel als Grundlage für die Beurteilung der Belastungssituation einzurichten?

Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren mehrere Forschungsvorhaben gefördert, die sich mit Teilaspekten von umfassenden Monitoring-Programmen zur Ermittlung der durchschnittlichen Belastung von Lebensmitteln befaßten.

Erkenntnisse aus diesen Forschungsvorhaben sind eingeflossen in die konzeptionellen Vorarbeiten für ein bundesweites Monitoring-Programm, das in Zusammenarbeit mit dem Bundesminister für Forschung und Technologie unter Einbeziehung aller Bundesländer zunächst erstellt und erprobt und später als Bestandteil der amtlichen Lebensmittelüberwachung von den Ländern weitergeführt werden soll. Abstimmungsgespräche mit den Ländern sind bereits erfolgt.

15. Welche Erkenntnisse über Verzehrsgewohnheiten liegen der Bundesregierung bereits vor, und ist beabsichtigt, eine systematische Verzehrerhebung durchzuführen, die unter Berücksichtigung regionaltypischer Verbrauchsgewohnheiten eine bessere Einschätzung der Schadstoffbelastung ermöglicht?

Verzehrgewohnheiten des Durchschnittsbürgers werden von der Deutschen Gesellschaft für Ernährung ermittelt und alle vier Jahre in Ernährungsberichten veröffentlicht. Diese Arbeiten werden vom Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit gefördert. Die Verzehrangaben in diesen Berichten erlauben keine regionaltypischen Interpretationen von Verzehrsgewohnheiten. Es werden lediglich nach Altersgruppen und Geschlecht differenzierte Verzehrsgewohnheiten ausgewiesen. Verzehrerhebungen, die sowohl regionaltypische Verzehrsgewohnheiten als auch solche bestimmter Teile der Bevölkerung – z. B. von Vegetariern und Risikogruppen – erfassen, sind vom Bundesgesundheitsamt in Zusammenarbeit mit der Kommission „Verzehrerhebungen“ konzipiert. Die Durchführung eines entsprechenden, durch den Bundesminister für Forschung und Technologie finanzierten, Projektes steht unmittelbar bevor.