

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über notwendige Maßnahmen zur Vermeidung von Gewässerbelastungen durch schwerabbaubare und sonstige kritische Stoffe

I.

Der Deutsche Bundestag hat auf Empfehlung des Innenausschusses vom 9. Januar 1984 (Drucksache 10/870, S. 7) die Bundesregierung mit Beschluß vom 9. Februar 1984 (Plenarprotokoll 10/53, S. 3841) u. a. ersucht,

- die zur Vermeidung von Gewässerbelastungen durch schwerabbaubare und sonstige kritische Stoffe notwendigen Maßnahmen unverzüglich einzuleiten, darüber dem Deutschen Bundestag 1984 zu berichten sowie Entwürfe zu etwa notwendig werdenden Änderungen von Gesetzen, etwa zur Ergänzung des § 7a Wasserhaushaltsgesetz, im Zusammenhang mit evtl. geplanten Änderungsvorschlägen zur Verbesserung des Abwasserabgabengesetzes vorzulegen;
- dabei die Möglichkeiten der Erfassung und Verhinderung der Gewässerverschmutzung, die durch Einleitung kritischer Schadstoffe in die öffentliche Kanalisation verursacht wird, zu verbessern.

Die Bundesregierung nimmt zu diesem Ersuchen wie folgt Stellung: Die Bundesregierung treibt die Novellierung des Wasserhaushaltsgesetzes mit Nachdruck voran.

Über die Kernpunkte des Entwurfs eines Fünften Änderungsgesetzes zum Wasserhaushaltsgesetz konnte in Beratungen mit den für das Wasserrecht und die Wasserwirtschaft zuständigen obersten Landesbehörden weitgehend Einvernehmen erzielt werden.

Die Abstimmung unter den beteiligten Bundesresorts ist im Gange. Die Bundesregierung geht da-

von aus, daß der Gesetzentwurf Anfang 1985 im Kabinett erörtert und danach dem Bundesrat und dem Deutschen Bundestag zugeleitet werden kann.

Die Belastung der Gewässer mit gefährlichen Stoffen, z. B. mit giftigen schwerabbaubaren organischen Stoffen und mit Schwermetallen stellt derzeit ein Hauptproblem im Gewässerschutz dar. Als solche gefährlichen Stoffe sind insbesondere die in der Liste I („Schwarze Liste“) des Anhangs der EG-Gewässerschutzrichtlinie vom 4. Mai 1976 genannten Stoffe anzusehen, die wegen ihrer Giftigkeit, Langlebigkeit und Anreicherungsfähigkeit ausgewählt worden sind. Zu den in der Liste I genannten Stoffen gehören:

- organische Halogenverbindungen und Stoffe, die im Wasser derartige Verbindungen bilden können;
- organische Phosphorverbindungen;
- organische Zinnverbindungen;
- Stoffe, deren kanzerogene Wirkung im oder durch das Wasser erwiesen ist;
- Quecksilber und Quecksilberverbindungen;
- Cadmium und Cadmiumverbindungen;
- beständige Mineralöle und aus Erdöl gewonnene Kohlenwasserstoffe.

Gefährliche Stoffe sollten aus Gründen des Gesundheitsschutzes und zum Schutz der in den oberirdischen Gewässern anzutreffenden Pflanzen- und

Tierwelt soweit wie möglich den Gewässern ferngehalten werden. Die von gefährlichen Stoffen ausgehenden Gefahren für die Gewässer lassen sich durch das bestehende rechtliche Instrumentarium nicht in angemessener Zeit in dem erforderlichen Umfang verringern. Die Wasserbehörden können zwar aus Gründen des Gewässerschutzes jede beabsichtigte Einleitung in ein Gewässer untersagen oder strengere Anforderungen als in § 7a Wasserhaushaltsgesetz (WHG) vorgesehen stellen, eine Verpflichtung hierzu besteht jedoch nur in den Fällen, in denen das Wohl der Allgemeinheit, insbesondere die öffentliche Wasserversorgung, beeinträchtigt ist. Das Wohl der Allgemeinheit ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der vielfältigen Abwägungen Raum läßt. Eine Konkretisierung dieses Rechtsbegriffs ist zwar durch den Erlass der Mindestanforderungen an das Einleiten von Abwasser nach § 7a WHG vorgenommen worden. Bei gefährlichen Stoffen reichen jedoch die nach § 7a WHG möglichen Anforderungen nicht aus. § 7a WHG sieht in der bisherigen Fassung generell für alle Schadstoffe lediglich Vermeidungsmaßnahmen auf der Grundlage der allgemein anerkannten Regeln der Technik vor, d. h. nur solche Maßnahmen, die sich bei der Mehrheit der auf dem betreffenden Gebiet tätigen Fachleute durchgesetzt haben. Verfahren mit strengeren Anforderungen, die etwa dem Stand der Technik entsprechen, können demgegenüber im Rahmen des § 7a WHG derzeit nicht vorgeschrieben werden. Die Anwendung solcher Verfahren, die z. B. im Bundes-Immissionsschutzgesetz bereits jetzt in Form von Anforderungen nach dem Stand der Technik vorgesehen sind, ist jedoch bei der Einleitung gefährlicher Stoffe in Gewässer geboten. Diese Notwendigkeit ergibt sich nicht nur aus Gründen eines vorsorgenden Gewässerschutzes, sondern vornehmlich auch im Hinblick auf das Wasser, das den oberirdischen Gewässern als Uferfiltrat zur Trinkwassergewinnung entnommen wird. Strengere Anforderungen an die Einleitung gefährlicher Stoffe in Gewässer sollten ferner dazu beitragen, daß die derzeit mit der Verschmutzung der Gewässersedimente verbundenen Probleme wenigstens zum Teil gelöst werden. Durch Schwermetalle und andere nicht oder nur schwerabbaubare Schadstoffe verschmutzte Sedimente gelangen bei Hochwasser und Überschwemmungen auf niedrig gelegene ufernahe Grundstücke, die landwirtschaftlich und über Grundwasseranreicherungen auch zur Trinkwassergewinnung genutzt werden. Der Schadstoffgehalt kann so groß sein, daß die Nutzungen beeinträchtigt werden und die Vermarktung der Ernten verboten werden muß. Im Baggergut der Häfen, Talsperren und Schifffahrtstraßen befindliche Gewässersedimente sind häufig so stark mit gefährlichen Schadstoffen aus Abwassereinleitungen belastet, daß eine Aufbringung der als Düngestoff sonst außerordentlich nützlichen Sedimente auf landwirtschaftlichen Flächen nicht mehr in Betracht kommt, sondern eine Verbringung auf Sonderdeponien erfolgen muß. Würde sämtliches Baggergut auf Sonderdeponien gelagert, würde dies zu Kosten in Milliardenhöhe führen. Eine Verschärfung der Anforderungen an Abwassereinleitungen würde schließlich auch bewirken, daß die mit der

natürlichen Schwebstoff- und Geschiebefracht der Flüsse in die Nordsee gelangende Schadstofflast vermindert wird.

Der Bundesminister des Innern hat u. a. aus diesen Gründen im Juli 1984 den Entwurf eines Fünften Änderungsgesetzes zum Wasserhaushaltsgesetz erstellt und dort die Änderung des für Abwassereinleitungen geltenden § 7a WHG vorgeschlagen. Die derzeitige Fassung des Entwurfs (Stand: 6. Dezember 1984) sieht bei der Einleitung gefährlicher Stoffe in Gewässer Anforderungen nach dem Stand der Technik vor. Der Entwurf enthält in § 7a WHG eine Ermächtigung zugunsten der Bundesregierung, allgemeine Verwaltungsvorschriften für das Einleiten gefährlicher Stoffe zu erlassen, in denen Anforderungen nach dem Stand der Technik gestellt werden. Die Anforderungen können auch bereits am Ort des Anfalls des Stoffes oder vor seiner Vermischung mit anderen Stoffen festgelegt werden.

Der Entwurf sieht ferner vor, daß die Länder sicherstellen, daß bei der Einleitung gefährlicher Stoffe in Abwasseranlagen, d. h. insbesondere bei der Einleitung in öffentliche Kanalisationen, grundsätzlich ebenfalls Anforderungen nach dem Stand der Technik zu stellen sind (sog. Indirekteinleiterregelung). Mit dieser Regelung wird eine bisher im Wasserhaushaltsgesetz bestehende Lücke für den Indirekteinleiterbereich geschlossen. Für diesen Bereich sind in § 7a WHG derzeitiger Fassung keine Anforderungen bezüglich notwendiger Vermeidungsmaßnahmen festgelegt. Die Ausdehnung auf den Indirekteinleiterbereich, die auch der EG-Gewässerschutzrichtlinie entspricht, ist deshalb als besonders bedeutsam anzusehen, weil etwa 50% des gewerblichen Abwassers nicht direkt, sondern über Sammelkanalisationen mit nachgeschalteten zentralen Abwasserbehandlungsanlagen (vorwiegend kommunalen Anlagen) in Gewässer eingeleitet wird. Die vorgesehene Indirekteinleiterregelung wird zu einer Verminderung des Eintrags gefährlicher Stoffe in Gewässer und im Klärschlamm der zentralen Abwasserbehandlungsanlagen führen. Darüber hinaus kann durch die vorgeschlagene Regelung das Risiko gemindert werden, daß durch gefährliche Stoffe das Material der Leitungsrohre der Kanalnetze und ihre Dichtungen angegriffen oder zerstört werden und gefährliche Stoffe an undichten Stellen in den Boden eindringen. Die vorgesehene Indirekteinleiterregelung führt bei der Gruppe der gefährlichen Stoffe somit zu einer sachlich notwendigen und aus Gründen der Wettbewerbsneutralität gebotenen Gleichbehandlung von Direkt- und Indirekteinleitern.

Bezüglich der konkreten Ausgestaltung der Indirekteinleiterregelungen geht die Bundesregierung davon aus, daß die Länder aufgrund der in ihren Landeswassergesetzen enthaltenen Verordnungsermächtigungen entsprechende Regelungen einführen werden.

Die Länder haben hierzu mitgeteilt, daß sie derzeit eine Musterverordnung ausarbeiten, die sie bundeseinheitlich einführen wollen.

Die neu in § 7a WHG eingefügte Regelung, wonach Anforderungen ggf. auch bereits unmittelbar am Ort des Anfalles des Stoffes einzuhalten sind, stellt klar, daß Vermeidungsmaßnahmen nicht erst für den Ort der Einleitung in das Gewässer gestellt werden können. Aus Gründen des Gewässerschutzes, insbesondere aus Gründen einer effektiven Abwasserbehandlung, kann es geboten sein, daß bereits für Teilströme, insbesondere für solche Teilströme, die gefährliche Schadstoffe enthalten, Anforderungen gestellt werden. Hierdurch kann u. a. vermieden werden, daß eine nicht wünschenswerte Vermischung oder Verdünnung vorgenommen wird. Die Minimierung von Schadstoffen möglichst an der Quelle und die Durchführung von Vorbehandlungsmaßnahmen entspricht im übrigen dem Gebot der Vorsorge und ist auch bereits Bestandteil der EG-Gewässerschutzrichtlinie vom 4. Mai 1976 und der hierzu erlassenen Folgerichtlinien. Weiterhin ist die Schadstoffminimierung an der Quelle in vielen Fällen auch unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten vorzuziehen.

Die Bundesregierung bereitet auf der Grundlage des Erfahrungsberichts zum Abwasserabgabengesetz eine Novellierung des Abwasserabgabengesetzes vor. Der Bundesminister des Innern prüft im Rahmen von Besprechungen mit Vertretern der zuständigen Bundes- und Länderressorts, ob weitere Schwermetalle und ihre Verbindungen sowie die organischen Halogenverbindungen in das Abwasserabgabengesetz aufgenommen werden können.

Die bisher von der Abwasserabgabe erfaßten Metalle Cadmium und Quecksilber stellen nur einen Ausschnitt der für die Gewässerbeschaffenheit gefährlichen Schwermetalle dar, deren Fernhaltung insgesamt von den Gewässern gleichermaßen wichtig ist. Nachdem in der Neufassung des § 7a WHG vorgesehen ist, für die Reduzierung der Einleitung gefährlicher Stoffe den Stand der Technik vorzuschreiben, sollen über die jetzt abgabepflichtigen Metalle Quecksilber und Cadmium hinaus weitere Schwermetalle von der Abwasserabgabe erfaßt werden, um auch einen ökonomischen Anreiz zu entsprechenden Abwasserbehandlungsmaßnahmen zu schaffen.

Der Bundesminister des Innern hat hierzu vorgeschlagen, die Metalle Chrom, Blei und Nickel in die Anlage zu § 3 AbwAG aufzunehmen; die weitere Aufnahme von Kupfer und Zink wird noch geprüft. Diese Schwermetalle sind eindeutig wassergefährdend, da sie gegenüber Fischen, Daphnien, Bakterien und Algen toxisch wirken können. Ferner ist davon auszugehen, daß diese Stoffe akkumulierbar und grundsätzlich nicht abbaubar sind. Die Aufnahme weiterer Metalle in das Abwasserabgabengesetz ist möglich und sinnvoll, da es wirtschaftlich vertretbare Vermeidungsmaßnahmen gibt und somit ein Anreiz für entsprechende Vermeidungsmaßnahmen geschaffen wird.

Der Bundesminister des Innern strebt auch an, das Einleiten von organischen Halogenverbindungen in Gewässer mit der Abwasserabgabe zu belegen. Die technischen Vermeidungsmaßnahmen sind vorhan-

den. Die Gefährlichkeit dieser Stoffgruppe besteht darin, daß sie naturfremd ist und diese Stoffe ausschließlich in anthropogener Art erzeugt werden und schließlich nur in Ausnahmefällen vollständig abbaubar sind.

Wegen der Vielzahl und Verschiedenheit der Einzelstoffe ist eine differenzierende Einzelbewertung praktisch nicht möglich. Da die Erfassung der gesamten Stoffgruppe als Summenparameter (AOX) möglich und wegen der insgesamt unerwünschten Wirkungen auch gerechtfertigt ist, kann auf die Bewertung der Einzelstoffe verzichtet werden.

Für eine Ergänzung des Abwasserabgabengesetzes um die vorgenannten Stoffe spricht auch, daß sie in allen nationalen und internationalen Regelwerken und Schadstofflisten aufgeführt sind.

Der Bundesminister des Innern wird Anfang 1985 einen Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abwasserabgabengesetzes den beteiligten Bundes- und Länderressorts, den kommunalen Spitzenverbänden und den beteiligten Kreisen mit der Bitte um Stellungnahme zuleiten.

Über die vorgenannten beiden Themenbereiche hinaus hat der Deutsche Bundestag auf Empfehlung des Innenausschusses vom 9. Januar 1984 (Drucksache 10/870, S. 7) die Bundesregierung mit Beschluß vom 9. Februar 1984 (Plenarprotokoll 10/53, S. 3841) weiter ersucht,

- die Voraussetzungen zu einer in internationalen Vereinbarungen über die Reinhaltung der Meere verpflichtend übernommenen wirksamen Seeüberwachung einschließlich einer aussagefähigen Kontrolle des biologischen Zustands von Nordsee und Ostsee mit dem Ziel einer deutlichen Verringerung des Schadstoffeintrags zu verbessern;
- jegliche Verklappung von Abfällen in der Nordsee so bald als möglich zu verbieten.

Die Bundesregierung nimmt zu diesem Ersuchen wie folgt Stellung:

Der Beschluß des Deutschen Bundestages entspricht in vollem Umfang der Zielsetzung der Bundesregierung.

Zuständig für die Überwachung des Schadstoffgehalts des Meerwassers außerhalb der Hoheitsgewässer ist das Deutsche Hydrographische Institut (DHI). Zur Überwachung der Wasserqualität nimmt das DHI derzeit an 25 Positionen in der Deutschen Bucht und an 22 Positionen in der Ostsee regelmäßig Wasser- und Sedimentproben. Die Untersuchung der Proben erstreckt sich auf den Gehalt an Nährstoffen und Sauerstoff sowie an schädlichen Stoffen wie Schwermetalle, halogenierte Kohlenwasserstoffe, Erdöl-Kohlenwasserstoffe und Radioaktivität.

Angesichts der großen Bedeutung, die diesen Schadstoffbestimmungen sowohl zur Kontrolle von Qualitätszielen als auch zur Überwachung der richtigen Festlegung von Emissionsstandards zu-

kommt, arbeitet das DHI an einem Konzept zur Verstärkung seiner Überwachungstätigkeit. Schwerpunkte des Konzepts werden eine größere Zahl von erfaßten Schadstoffen und ein verkürzter Meßzyklus sein.

Ohne verstärkten Mitteleinsatz wird das DHI jedoch den Umfang seiner Überwachungstätigkeit nicht ausbauen können.

Die Überwachung der Nordsee muß durch meeresbiologische Forschung (Biologisches Monitoring) ergänzt werden. Hierauf haben sich auch die zuständigen Minister der Anrainerstaaten der Nordsee und die EWG-Kommission in der Nordseeschutz-Deklaration vom 1. November 1984 verständigt. Für die Bundesrepublik Deutschland soll diese Aufgabe der Bundesforschungsanstalt für Fischerei (BFA) im Geschäftsbereich des BML hinsichtlich Fische und Fischnährtiere (Krebse und Weichtiere), der Biologischen Anstalt Helgoland (BAH) oder einer anderen vom BMFT geförderten wissenschaftlichen Institution hinsichtlich Benthos und Plankton übertragen werden.

Die Koordination der wissenschaftlichen Meeresüberwachung übernimmt das DHI. Es stellt die ermittelten Daten dem Umweltbundesamt im Hinblick auf ggf. notwendige Umweltschutzmaßnahmen zur Auswertung zur Verfügung. Diese Aufgabenverteilung wird durch eine Verwaltungsvereinbarung zwischen den betroffenen Ressorts (BMV, BMI, BML, BMFT) klargestellt.

National ist die Überwachungstätigkeit des DHI mit den Wassergütemeßprogrammen der Länder abgestimmt. Das DHI beteiligt sich beispielsweise zusammen mit der BAH und der Bundesanstalt für Gewässerkunde an dem von den Küstenländern federführend gestalteten Bund/Länder-Meßprogramm für die Küstengewässer der Nordsee. Im internationalen Bereich erfolgt die Zusammenarbeit mit anderen Staaten im Rahmen der Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt von Oslo, Paris und Helsinki.

Während in der Ostsee aufgrund ihrer besonderen Situation bereits ein detailliertes internationales Überwachungsprogramm durchgeführt wird (2. Phase des Ostsee-Monitoring-Programms wurde im Frühjahr 1984 auf der 5. Tagung der Helsinki-Kommission beschlossen), wird die wissenschaftliche Überwachung der Nordsee in der Folge der Internationalen Nordseeschutz-Konferenz fortentwickelt. Auf der Konferenz unterstrichen die für den Schutz der Nordsee zuständigen Minister der Nordseeanrainerstaaten und das für den Umweltschutz zuständige Mitglied der EG-Kommission die Dringlichkeit, das gemeinsame Meß- und Überwachungsprogramm der Kommissionen von Oslo und Paris stärker anzugleichen und intensiv weiterzuentwickeln. In diesem Zusammenhang wollen sie auch die Möglichkeiten zur Errichtung einer gemeinsamen Internationalen Umweltdatenbank für die Nordsee und den Nordostatlantik prüfen.

Hierzu ist in der Nordseeschutz-Deklaration u. a. festgelegt, daß

- geprüft werden soll, welche potentiell gefährlichen Substanzen wie Zink, Kupfer, Nickel, Chrom, Blei und Arsen in die Überwachung aufzunehmen sind,
- das qualitative Vorkommen der 129 von der EG als potentiell gefährlich bezeichneten Stoffe bis Mitte 1985 untersucht werden soll,
- Methoden zur summarischen Bestimmung physikalischer, chemischer und biologischer Merkmale bewertet und ggf. angewandt werden sollen,
- ein „Biologisches Monitoring“ durchgeführt werden soll,
- so bald wie möglich ein gezieltes gemeinsames Meß- und Überwachungsprogramm zur quantitativen Erfassung des Schadstoffeintrags über die Atmosphäre verwirklicht werden soll.

Allen Teilnehmern an der Internationalen Nordseeschutz-Konferenz war bewußt, daß ohne verstärkten Mitteleinsatz die vorhandenen Monitoring-Programme nicht wesentlich fortentwickelt werden können. Deshalb kommt insbesondere auf diesem Gebiet der Verpflichtung der Nordseeanliegerstaaten große Bedeutung zu, alle Anstrengungen zu unternehmen, damit angemessene Mittel für die rechtzeitige Umsetzung der von der Konferenz festgelegten umweltpolitischen Grundsätze für die Nordsee bereitgestellt werden.

Die Bundesregierung verfolgt das Ziel, die Verklappung von Abfällen auf See zum frühestmöglichen Zeitpunkt noch in diesem Jahrzehnt zu beenden. Wichtige Erfolge sind bereits erzielt. Neue Vorhaben zur Einbringung von Abfällen ins Meer werden generell nicht mehr erlaubt. Die Einbringung organisch belasteter Dünnsäure wurde Ende März 1982, die Verklappung von Klärschlamm im April 1983 vollständig eingestellt. Bei der Produktion von Titandioxid anfallendes Grünsalz darf ab 1985 nicht mehr eingebracht werden.

Gegenwärtig wird mit deutscher Erlaubnis nur noch Dünnsäure als Abfall aus der Titandioxid-Produktion auf See eingebracht. Um auch diese Einbringung ganz zu beenden, verlangt die Bundesregierung die Anwendung abfallarmer Produktions- und Wiederverwertungsverfahren. Hier müssen mit einem Investitionsaufwand von 270 Mio. DM bestehende Produktionsanlagen umgebaut und neue Anlagen errichtet werden. Die Umstellungsmaßnahmen erfordern einen gewissen Zeitbedarf. Eine sofortige Einstellung der Dünnsäureeinbringung hätte zwangsläufig Betriebsschließungen zur Folge und würde zu einer Produktionsverlagerung in andere Nordseeanliegerstaaten mit weniger strengen Umweltschutzvorschriften führen. Dadurch würde die Nordsee nicht entlastet, sondern auch in Zukunft weiter belastet werden. Die Bundesregierung hält dies umweltpolitisch für verfehlt. Sie ist vielmehr der Auffassung, daß das Dünnsäureproblem durch Umstellung auf abfallarme Produktions- und Wiederverwertungsverfahren gelöst werden muß. Dadurch werden neben einer — wenn auch vergleichsweise geringen — Reduzierung der Bela-

stung des Meeres dauerhafte Lösungen der Abfallproblematik möglich, neue, beispielhafte Umwelttechnologien gefördert und langfristig Arbeitsplätze gesichert.

Auf der Internationalen Nordseeschutz-Konferenz hat die Bundesregierung mit allem Nachdruck darauf gedrängt, daß auch die anderen Anliegerstaaten dieses Konzept übernehmen und die Einbringung und Einleitung von Dünnsäure ins Meer spätestens 1989 beendet wird. Zu ihrem Bedauern hat sich die Bundesregierung mit diesem Vorschlag nicht durchsetzen können, da mehrere Staaten das Einleiten und Einbringen von Dünnsäure ins Meer weiterhin als unschädliche und annehmbare Beseitigungsmethode ansehen.

Aus denselben Gründen konnte auch der EG-Richtlinienvorschlag zur Harmonisierung der nationalen Verringerungsprogramme für Titandioxid-Abfälle, trotz intensiver Bemühungen der Bundesregierung,

bisher nicht verabschiedet werden. Dieser Vorschlag sieht in Übereinstimmung mit den Beschlüssen des Europäischen Parlaments ebenfalls die Beendigung der Einbringung und Einleitung der Dünnsäure bis Ende 1989 vor.

Trotz der fehlenden internationalen Einigung und der sich daraus ergebenden schwierigen Wettbewerbssituation für die deutschen Titandioxid-Hersteller hält die Bundesregierung an ihrer „Vorreiterrolle“ fest. Für das Gebiet bei Helgoland wird die Einbringungserlaubnis vorerst nur bis Ende 1985 verlängert. In der Zwischenzeit soll mit Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen geklärt werden, wie die Umstellung beschleunigt werden kann. Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen sind deshalb betroffen, weil die Produktionsstätten der Unternehmen dort liegen und in erster Linie die Länder dafür sorgen müssen, Abfälle ordnungsgemäß zu beseitigen.

