

Spurenstoffstrategie des Bundes

Von Dr. Jörg Wagner, BMUB, Bonn

Zusammenfassung

Spurenstoffe wie Pharmazeutika und andere Chemikalien sind in vielfältigen Produkten enthalten, die tagtäglich von uns benutzt werden. Danach gelangen sie üblicherweise in den Gewässerkreislauf, wo sie Gefahren für das Wasserleben und das Grundwasser verursachen können. Das Bundesumweltministerium und das Umweltbundesamt hat die wesentlichen Akteure eingeladen, um zu geeigneten Lösungen im Umgang mit dem Problem zu kommen. In einem professionellen stakeholder-Dialog werden die Vor- und Nachteile verschiedener Ansätze geprüft und Empfehlungen zu Lösungen in einem policy paper zusammengefasst. Der Dialog schließt verschiedene workshops ein, auf denen Optionen zur Verringerung dieser Mikroschadstoffe in der Produktionsphase, während ihres Gebrauchs und wenn sie entsorgt werden, diskutiert werden.

1 Einleitung

Spurenstoffe oder auch Mikroschadstoffe sind Stoffe, die wir im Alltag vielfältig in Produkten verwenden - die am Ende aber als Abfall oder über das Abwasser die Gewässer verunreinigen können. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) und das Umweltbundesamt (UBA) möchten deshalb die maßgeblichen Akteure in Deutschland zusammenbringen, um etwas gegen die Gefahren dieser Stoffe für das Wasser zu unternehmen. Dies sind in erster Linie Verbände, die die für die Problemlösung maßgeblichen Beteiligten repräsentieren. Dies sind auch die Länder, die ihr Wissen in den Dialog einbringen und die im Verwaltungsvollzug für die Beseitigung der Stoffe verantwortlich sind. Und dies sind auch andere Bundesressorts, die aus unterschiedlichen Zuständigkeiten den Dialog ergänzende Informationen beisteuern werden.

In Deutschland gibt es keine einheitliche Haltung, wie auf die Spurenstoffe reagiert werden sollte. Das liegt schon allein daran, dass die Verhältnisse sehr unterschiedlich sind. In einem eng besiedelten und industrialisierten Land, wo die Flüsse zu wesentlichen Anteilen aus Kläranlagen gespeist werden, ist eine hochentwickelte Reinigungstechnik unumgänglich. Ganz anders dagegen ist die Situation in einem Land, das von der Landwirtschaft geprägt wird und wo dort zum Einsatz kommende Mikroschadstoffe über den Regen in Oberflächengewässer oder über Versickerung in das Grundwasser gelangen können.

Die Umweltministerkonferenz von Bund und Ländern hat deshalb gefordert: „Es bedarf ... einer zwischen dem Bund und den Ländern abgestimmten Strategie zur Identifizierung und Priorisierung gewässerrelevanter Mikroschadstoffe“; des Weiteren: „Es

bedarf im Rahmen der gemeinsamen Strategie eines koordinierten Vorgehens beim Monitoring und Austausch von Ergebnissen“.

Im Rahmen eines moderierten Dialogs von Stakeholdern soll nun unter Führung des BMUB und UBA eine solche Strategie zur Minimierung der Gewässerbelastung durch Spurenstoffe erarbeitet werden.

Im Verlauf des Dialogs werden zwangsläufig unterschiedliche Interessen aufeinander treffen, wie etwa die der Hersteller am Verkauf von Produkten, die zahlreiche dieser Spurenstoffe enthalten. Und die der Verbraucher an der Benutzung dieser Produkte. Denn welches Unternehmen würde auf ihren Einsatz verzichten, wenn gerade diese Wirkstoffe das Produkt erst erfolgreich machen? Welcher Sportler würde, wenn er Schmerzen hat, schon auf gängige, nicht verschreibungspflichtige Schmerzmittel verzichten wollen?

Es gibt also erheblichen Diskussionsbedarf. Die Vor- und Nachteile verschiedener Ansätze zum Umgang mit Spurenstoffen, ob an der Quelle oder bei der Kläranlage ansetzend, sollen im Dialog bis zum Ende hin durchdacht und untereinander abgewogen werden.

2 Stakeholder-Dialog

Deshalb haben BMUB und UBA diesen Stakeholder-Dialog vorbereitet und am 7. November 2016 mit einer gemeinsamen Veranstaltung aller Akteure und weiterer interessierter Teilnehmerinnen und Teilnehmer gestartet: Ziel ist es, zunächst miteinander zu reden, bevor sich Bund und auch Länder dann hoffentlich mit Unterstützung der Verbände auf eine gemeinsame Strategie verständigen.

Der Dialog ist lange vorbereitet worden. Eine Arbeitsgruppe der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser kam in einem Bericht zu folgenden Ergebnissen:

Bei diesen Stoffen handelt sich um Arzneimittel und Körperpflegeprodukte, aber auch Pflanzenschutzmittel sowie Industrie- und Haushaltschemikalien. Diese Stoffe gelangen auf unterschiedlichen Wegen in die Gewässer. Arzneien über das Abwasser, weil die Kläranlagen sie nicht herausfiltern können. Als Gülle oder Pflanzenschutzmittel über die Bewirtschaftung der Äcker und von dort in den Boden und in das Grundwasser. Über Abschwemmungen können sie auch in die Oberflächengewässer gelangen.

Chemikalien werden freigesetzt bei der Benutzung oder Entsorgung von Gebrauchsgegenständen, etwa als Lacke, Fassadenanstriche oder bei der Abnutzung von Alltagsprodukten wie Autoreifen oder synthetischer Bekleidung.

Die Vorarbeiten der Länder, die von eigenen Untersuchungen des UBA flankiert wurden, dienten aber nicht allein der Bestandsaufnahme. Es ging auch um eine erste Verständigung auf den anzustrebenden Sollzustand. Zunächst gilt das Gemeinschaftsrecht, also die Wasserrahmenrichtlinie und die Umweltqualitätsnormen-Richtlinie. Beide geben den Mitgliedstaaten vor, einen guten chemischen Gewässerzustand zu erreichen. Die beiden Richtlinien beschränken sich allerdings auf wenige

gefährliche und gut erforschte Stoffe, und sie führten in Deutschland zunächst zur Neufassung der Oberflächengewässerverordnung im Sommer 2016.

Indes werden die allermeisten Spurenstoffe aus Unkenntnis über ihre Wirkungen von der Oberflächengewässerverordnung nicht erfasst. Die Unkenntnis über die vielfältigen Stoffe, die in die Gewässer gelangen, ist der Grund für die Beobachtungsliste der Europäischen Kommission zu neuen Spurenstoffen. Auf dieser „Watchlist“ befinden sich erstmalig auch Arzneistoffe.

Soweit es keine europäischen oder nationalen Umweltqualitätsnormen gibt, halten es zumindest das BMUB und UBA für notwendig, auf den wasserrechtlichen Vorsorgegrundsatz zurückzugreifen. Vorsorglich sollte daher der Eintrag auch noch nicht im Einzelnen erforschter Mikroschadstoffe in Gewässer so weit wie möglich vermieden werden.

2.1 Verfahren

Welche Maßnahmen wären nun aber geeignet, Gewässer vor Spurenstoffen möglichst zu schützen? Ein solcher Maßnahmenkatalog sollte angesichts der Vielfalt der Stoffe und unter Berücksichtigung ihres Nutzens im Alltag kaum einseitig durch die Politik, auf Vorschlag der Exekutive, erfolgen. Sondern die maßgeblich damit befassten und davon betroffenen Akteure sollten sich zunächst fachlich austauschen, ihre unterschiedlichen Interessen sorgfältig gegeneinander abwägen und dann erst, wenn möglich, gemeinsam entscheiden. Denn was für den einen nützlich ist, weil etwa sein Medikament dazu beiträgt, Schmerzen zu lindern, ist für den anderen eher eine potenzielle Bedrohung der Lebewesen im Fluss. Im Dialog sollten hier also abgewogene Lösungen entwickelt werden.

Um den Dialog lebendiger und vor allem ergebnisoffen zu gestalten, haben sich BMUB und UBA professionelle Unterstützung geholt: Das Fraunhofer-Institut aus Karlsruhe unterstützt die fachliche Seite, das IKU aus Dortmund die kommunikative Seite.

In einem von neutralen Mittlern moderierten Dialog geht es zunächst darum, die unterschiedlichen Positionen und Interessen offen zu diskutieren. Im Idealfall entstehen aus dieser Diskussion gemeinsame, integrierte Lösungsansätze. Lösungsvorschläge, die Bund und Länder dann aufgreifen können. Angestrebt ist also eine „win-win“-Situation für alle am Dialog Beteiligten. Ein wesentlicher Gewinn ist sicherlich die Transparenz des Vorgehens sowie die Möglichkeit der Teilhabe und Mitgestaltung des Prozesses. Der Bund gibt nichts vor, er schafft aber einen Rahmen für eine fachliche Diskussion. Natürlich wird er dabei auf eine Ausgewogenheit der Beteiligung aller an der Diskussion achten.

Die Teilnehmer am Dialog erhalten am Ende größere Planungssicherheit, indem sie sich auf die von allen verabredeten Lösungen beziehen können und damit mehr Sicherheit bei künftigen Investitionen erhalten. Auch die Länder können davon profitieren, weil sie Maßnahmen im vereinbarten Rahmen künftig gemeinsam ergreifen können und der Bund sie hierbei unterstützen wird.

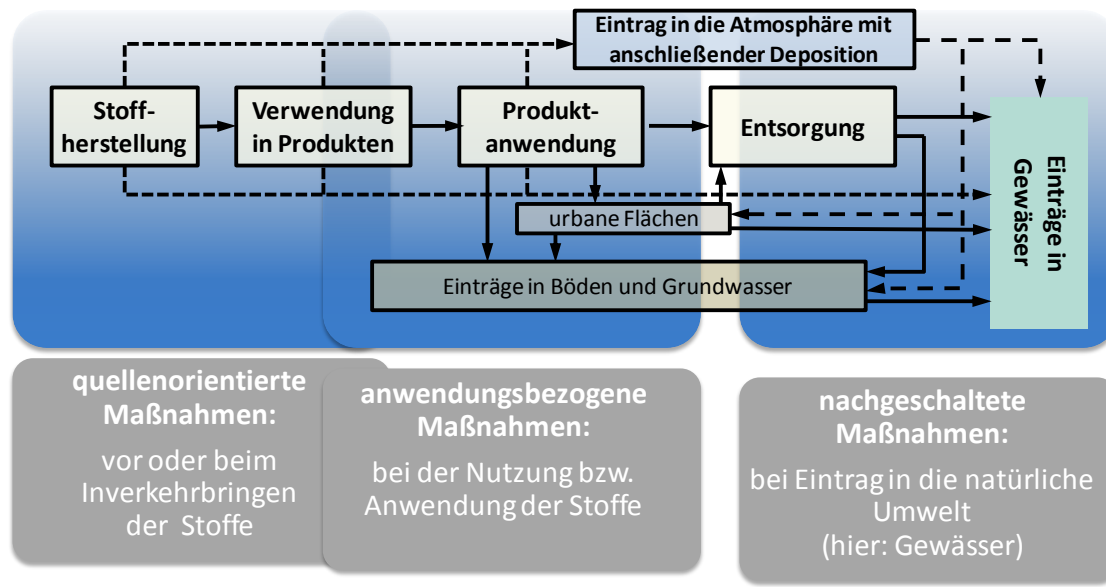
2.2 Termine, Themen, Teilnehmerinnen und Teilnehmer

Im Rahmen der Auftaktveranstaltung mit Stakeholdern, Bundesressorts, Behörden und Ländervertretern wurden zunächst Hintergründe, Zielsetzung und methodische Eckpfeiler des Dialogprozesses vorgestellt die Erwartungen der Beteiligten an den Dialog formuliert sowie die Rahmenbedingungen vereinbart. Es folgen drei Fach-Workshops zu den wichtigsten Bereichen im Lebenszyklus von Spurenstoffen, in denen Empfehlungen für die Bundesstrategie entwickelt und vereinbart werden sollen.

- Minderungsstrategien an den Quellen (19.01.2017): Wichtige Themen sind hier u.a. Intensivierung der stoffbezogenen Untersuchungen zur Umweltbewertung als Grundlage zur Risikobewertung und zum Risikomanagement, Ableitung von Handlungsoptionen, Konkretisierung der Produktverantwortung, Reduktion der oder auch Gewässerbelastungen bei der Stoffherstellung und Verarbeitung.
- Minderungsstrategien in der Anwendung (16.02.2017): Ansatzpunkte sind bspw. richtige Anwendung und Entsorgung relevanter Inhaltsstoffe und Produkte, anwendungsbezogene Informations- und Bildungsmaßnahmen sowie Produktkennzeichnung.
- Möglichkeiten nachgeschalteter Maßnahmen (21.03.2017): Wichtige Themen sind Grundlagen und Orientierungsrahmen für den Ausbau kommunaler Kläranlagen sowie Regenwassermanagement.
- Danach ist vorgesehen, in einem anschließenden vierten Workshop (9.05.2017) alle Einzelthemen zusammenzuführen und in der Gesamtschau auf ihre Ausgewogenheit hin zu überprüfen, bevor sie in einem „Policy Paper“ gebündelt gemeinsam verabschiedet werden.
- Auf einer gemeinsamen Abschlussveranstaltung (27.06.2017) soll dann das vom Dialog angestrebte „Policy Paper“ verabschiedet werden. Dieses wird sich voraussichtlich aus fachlichen Thesen zusammensetzen, die vorher auf den Workshops diskutiert und verabschiedet wurden

Ein Input zu den Workshops erfolgt daher durch Hintergrund- bzw. Thesenpapiere, die als Grundlage und Richtschnur für die Diskussionen dienen sollen. Auftragnehmer, UBA und BMUB haben sie jeweils im Vorfeld der Veranstaltungen formuliert. Die Thesen sollen zwischen den Teilnehmerinnen und Teilnehmern offen diskutiert, bevor sie dann entweder konkretisiert, ergänzt oder verworfen werden.

Die Abbildung (Quelle: Fraunhofer – ISI; IKU) zeigt die drei Bereiche möglicher Ansatzpunkte für Minderungsmaßnahmen. Vor allem die ersten zwei Themenfelder, die quellen- und die anwendungs-orientierten Ansätze, sind eng miteinander verknüpft, wodurch sich Überschneidungen ergeben können und ggf. im Rahmen des Prozesses Konkretisierungen notwendig sein werden.



Um welche Stoffe es im Dialog gehen soll, lässt sich aus dem Bericht der Länder ableiten:

- Arznei- und Tierarzneimittel,
- Pflanzenschutzmittel,
- Biozide,
- Waschmittel und Kosmetik,
- Industrie- und Haushaltschemikalien.

Die Anzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Dialog ist auf rund 25 Personen beschränkt, um eine intensive fachliche Diskussion zu ermöglichen. Grundlage ist eine gemeinsam zwischen BMUB, UBA und den Auftragnehmern abgestimmte Matrix, in der die Stoffe, ihre Lebenszyklen und die zuständigen Institutionen gegenübergestellt wurden.

Die Länder werden drei Teilnehmer stellen, welche von der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser ausgewählt wurden. Ebenso wie die anderen Stakeholder werden die Länder von den Ausrichtern des Dialogs mit allen vorhandenen fachlichen Informationen versorgt, um ihre Interessen umfassend in den Dialog einbringen zu können.

Wichtig für das BMUB ist, dass Sie sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer aktiv am Dialog einbringen und hinter dem Gesamtprozess und seinem Ergebnis stehen. Ihre bisherigen Reaktionen auf das Dialogangebot zeigen eine deutliche Bereitschaft und auch Freude, daran teilzunehmen und sich der Verantwortung zu stellen. Das stimmt hoffnungsvoll, einen übergreifenden Konsens zu erreichen.

Bei der Vielzahl der Stakeholder ist es allerdings wahrscheinlich, dass nicht jeder Akteur jede der im Dialog behandelten Maßnahmen unterstützt. Abweichende Auffassungen werden daher als Minderheitenvoten kenntlich gemacht werden.

Im Dialogprozess sollen auch die bereits vorhandenen Strategieansätze in den Ländern und auch der übrigen Verantwortlichen in der Wasserwirtschaft zusammentragen und diskutiert werden – um sie im Rahmen der Ideenentwicklung ergänzen und untereinander verknüpfen zu können. Damit würde Ansätzen der Länder und anderer Stakeholder gerade nicht entgegengewirkt, sondern diese könnten als Teilstrategien sinnvoll in die künftige Gesamtstrategie integriert werden.

2.3 Verknüpfung mit anderen Dialog- oder Politikprozessen

Vergleichbare Dialogprozesse anderer Ressorts werden deshalb ebenfalls aufgegriffen. So hat das Landwirtschaftsministerium bereits Vertreter benannt, die den Stakeholder-Kreis über Maßnahmen aus dem Nationalen Aktionsprogramm Pflanzenschutz informieren werden. Das Forschungsministerium hat angeboten, seine Ergebnisse zum Umgang mit Mikroschadstoffen zu präsentieren und bei Bedarf notwendige Folgeuntersuchungen einzuleiten. Natürlich gilt das Ressortprinzip, das heißt, Ergebnisse des Dialogs werden, bevor sie zu Gesetzesinitiativen, zu weiteren Forschungsprojekten oder auch gemeinsamen Informationskampagnen werden, förmlich innerhalb der Bundesregierung abgestimmt.

Aber auch die Kohärenz mit aktuellen europäischen Prozessen zu Spurenstoffen hat der Dialog im Auge. So ist seitens BMUB und der Länder ein Austausch mit der Europäischen Kommission beabsichtigt, um die deutschen Interessen an der derzeit laufenden Entwicklung einer europäischen Arzneimittelstrategie einzubringen. Die Arbeiten zur Entwicklung der nationalen Mikroschadstoffstrategie sollen daher auch dazu dienen, Deutschland bei der Europäischen Kommission Gehör zu verschaffen.

3 „Policy Paper“

Der Stakeholder-Dialog soll im Juni 2017 mit einem „Policy Paper“ abschließen. Es ist geplant, dass die Stakeholder das von ihnen verabschiedete Papier der Bundesumweltministerin persönlich übergeben. Für das BMUB könnte seine politische Absicherung im Rahmen der Verhandlungen nach der Bundestagswahl erfolgen. Für die Länder böte sich etwa ein erneuter Beschluss der Umweltministerkonferenz an.

4 Umsetzung und weitere Begleitung

Was das BMUB betrifft, soll die Umsetzungsphase dann Ende 2017 beginnen. Eigene Maßnahmen des Bundes könnten bspw. übergreifende Informationskampagnen, aber natürlich auch gesetzgeberische Aktivitäten sein. Und das UBA könnte durch Forschungsvorhaben zur Klärung im Dialog offen gebliebener Fragen zu den Spurenstoffen beitragen. Ebenso hat sich das Bundesforschungsministerium gerne bereit erklärt, sich zu beteiligen. Und auch die Auftragnehmer werden den Prozess bis Mitte 2018 weiter begleiten, um die Verantwortlichen bei der Konkretisierung der einzelnen Thesen oder ihre Umsetzung fachlich zu beraten und zu unterstützen.