ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Conrad, Jobst

Book Part — Digitized Version

Ökologisierung der Agrarpolitik als Politikspiel: das Beispiel der Trinkwasser-Nitratbelastung

Provided in Cooperation with:
WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Conrad, Jobst (1988) : Ökologisierung der Agrarpolitik als Politikspiel: das Beispiel der Trinkwasser-Nitratbelastung, In: Jobst Conrad (Ed.): Wassergefährdung durch die Landwirtschaft: die Nitratbelastung des Trinkwassers als Problem praktischer Politik, ISBN 3-924859-39-6, Edition Sigma, Berlin, pp. 23-45

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/122370

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung

WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).
Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Bibliothek und wissenschaftliche Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.
The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:
Berlin Social Science Center (WZB)
Library and Scientific Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000 verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.
More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000.

Ökologisierung der Agrarpolitik als Politikspiel: Das Beispiel der Trinkwasser-Nitratbelastung

Jobst Conrad

1. Einleitung

Wenn Umweltprobleme der Landwirtschaft in den letzten Jahren verstärkt in die öffentliche Diskussion geraten sind, so ist zu fragen, ob diese Entwicklung auch dazu führt oder überhaupt dazu führen kann, daß ökologische Gesichtspunkte in die Agrarpolitik aufgenommen werden und - falls zutreffend - ob dies auch zu einer umweltverträglicheren Landwirtschaft beiträgt. Dieser Frage soll im folgenden anhand des Beispiels der Nitratbelastung des Trinkwassers nachgegangen werden.

Zu diesem Zweck werden die bundesdeutsche Nitratdebatte und Nitratpolitik als ein Politikspiel (policy game) rekonstruiert, in dem verschiedene Akteure in unterschiedlichen (politischen) Arenen ihre Interessen mit ihren jeweiligen Strategien und ihnen zur Verfügung stehenden Instrumenten in und mit Bezug auf bestimmte Topoi verfolgen. Eine solche Rekonstruktion kann zum besseren Verständnis sowohl dieser Politikprozesse und deren Verlauf als auch der verfügbaren agrarumweltpolitischen Optionen und deren Realisierungschancen beitragen. Von daher steckt in der Darstellung ein gewisser Anspruch auf Verallgemeinerbarkeit der zu ziehenden Schlußfolgerungen.

2. Ansatz

Wesentliche, hier nicht weiter zu erörternde gesellschaftstheoretische Prämisse der folgenden Ausführungen ist der Primat formaler (häufig tauschwertbezogener) vor inhaltlich-substantiellen (gebrauchswertbezogenen) Gesichtspunkten und Dynamiken für die Spielregeln sozialer Interaktion in funktional differen-

zierten, kapitalistischen Industriegesellschaften.[1] Dies hängt unter anderem mit der Dominanz formaler Organisationen (Luhmann 1964) in diesen Gesellschaften zusammen, in denen Organisationsinteresse, sachbezogene Aufgabenstellung und Motive der Mitgliedschaft typischerweise nicht zusammenfallen, jedoch wirksam verkoppelt sind. Eine Konsequenz dieses Theorems liegt darin, daß substantielle Zusammenhänge und inhaltlich-ökologische Anliegen erst an formelle Interessen angekoppelt und in formale Regulierungen übersetzt werden müssen, ehe jene sozial wirksam werden können.[2] Insofern sich (westliche) Industriegesellschaften als wissenschaftlich-rational geprägte verstehen, haben insbesondere wissenschaftlich fundierte, d.h. über das Sozialsystem Wissenschaft vermittelte Erkenntnisse über Sachzusammenhänge gute Chancen, aufgegriffen und in irgendeiner Form berücksichtigt zu werden[3], falls sie überhaupt zum Thema werden.

Ankoppelung an formelle Interessen heißt dann aber auch, daß die Rede von einer Ökologisierung der Agrarpolitik nicht in dem (illusionären) Sinne gemeint sein kann, daß es in der Agrarpolitik nunmehr genuin um die Berücksichtigung inhaltlich-ökologischer Forderungen geht. Vielmehr ist eine Veränderung in den Spielregeln der Agrar- und Umweltpolitik gemeint, z.B. die (verschärfte) Festlegung von Umweltstandards, so daß ökologische Belange qua Interessenlage der Akteure eher und vermehrt berücksichtigt werden und in ihren Verhaltensweisen zum Tragen kommen. Dies läßt die Frage noch offen, ob es zu einer nur symbolischen (z.B. Lippenbekenntnisse, Etikettenschwindel) oder auch substantiellen (z.B. verringerte Umweltbelastungen aufgrund der Internalisierung

---

[1] So geht es dem Landwirt nicht primär um die Erzeugung von Lebensmitteln, sondern um die Erwirtschaftung eines zumindest ausreichenden Einkommens. So stellen nicht Tote und Kranke durch Chemikalienfreisetzung ein Problem für Politiker dar, sondern die politischen Wellen, die diese Ereignisse schlagen. Damit wird nicht gesagt, daß einzelne Individuen nicht doch auch intrinsisch motiviert und sachorientiert agieren können, sondern nur, daß die dominanten Regeln und Strukturmuster gesellschaftlicher Produktion und Reproduktion nicht (mehr) auf dieser Ebene liegen.

[2] Dies macht auch meine Analyse der Nitratkontroverse im Markgräflerland deutlich, die zeigt, daß öffentlicher Druck allein ohne bürokratiekonforme Handlungsimperative (EG-Trinkwasserrichtlinie) außer dem Aufscheuchen der Verwaltung erst einmal wenig bewirkt (Conrad 1987).

[3] Das kann auch Abweisung ihrer sachlichen Berücksichtigung bedeuten, die dann aber begründungspflichtig wird.

ökologischer Folgekosten nach dem Verursacherprinzip) Ökologisierung der Agrarpolitik kommt.

Damit ein Problem politisch wirksam bearbeitet wird, muß es erst einmal als ein solches wahrgenommen und anerkannt werden. Sodann muß es politisch relevant und zur Bearbeitung reformuliert werden. Wenn dies in entsprechende Politik- und Programmformulierungsprozesse mündet, so sind die daraus hervorgehenden Politikprogramme erst noch zu implementieren und auf ihre tatsächlichen Impacts hin zu kontrollieren. Grundsätzlich kann es - mit und ohne Problemlösung - an den verschiedenen Stellen dieser Entwicklung zur Politikterminierung kommen, dem Abschluß eines solchen hier idealtypisch markierten Politikzyklus. Damit wird deutlich, daß eine Ökologisierung der Agrarpolitik verschiedene Phasen durchlaufen und verschiedene Grade erreichen kann, einschließlich von Rückschritten, die aus der Rekonstruktion des Politikspiels der relevanten Akteure verständlich werden. Wichtig ist dabei, daß ein Politikspiel stets auf zwei Ebenen abläuft und zu analysieren ist: Zum einen bemühen sich die teilnehmenden Akteure im Rahmen der geltenden "Spielregeln" gemäß ihrer Interessenlagen, ihnen vorteilhaft erscheinende Ziele zu erreichen und Vorstellungen umzusetzen; zum anderen versuchen sie auch mehr oder weniger, eine für sie vorteilhafte Veränderung der Spielregeln für zukünftige Politikspiele zu erreichen.[4]

3. Themen und Argumentationslinie

Betrachten wir nun die Nitratdebatte und -politik in der Bundesrepublik unter diesen Vorzeichen etwas genauer, zunächst auf der Ebene der Themen.

Von medizinischer Seite wird das Problem der Methämoglobinämie bereits seit den 40er und 50er Jahren intensiver diskutiert. Die Frage der Kanzerogenität durch Nitrosaminbildung bildete erst in den 70er Jahren einen Schwerpunkt der medizinischen Forschung und Fachdiskussion.[5] Heute ist die Krebsgefahr durch

[4] Veränderung der Spielregeln kann auch nicht intendiertes Ergebnis von Politikspielen sein.

[5] Angesprochen wurde dieses Risiko bereits in "International Standards for Drinking Water" der WHO in ihrer revidierten Form von 1971.

Nitrosamine in der Diskussion zentraler als die Gefahr der Blausucht. Andere Fragestellungen auf der Wirkungsseite der Stickstoff-Nitrat-Kette wie etwa Artenverdrängung durch Stickstoffdüngung und -eutrophierung spielten und spielen in der bundesdeutschen Diskussion praktisch keine Rolle. Daraus resultiert ein gewisser "Gesundheitsbias" der Nitratdiskussion.

Seit der zweiten Hälfte der 60er Jahre wurden auch Ursache-Wirkungsketten zunehmend intensiver untersucht. Dabei kristallisierte sich die entscheidende Rolle der Landwirtschaft bei der Trinkwasser-Nitratbelastung - von örtlichen Sondersituationen abgesehen - immer mehr heraus.[6] Es wurden dabei jedoch zum einen mehr das spezifische Düngeverhalten der Bauern als die landwirtschaftliche Bewirtschaftungsweise insgesamt in den Vordergrund gerückt und zum anderen die agrarpolitischen und agrarökonomischen Bedingungen kaum thematisiert, die vielfach den realen Anstieg im Düngemitteleinsatz und den Wandel zur Güllewirtschaft erst mit hervorgerufen haben. Als Spezifikum der bundesdeutschen Diskussion ist darüber hinaus festzuhalten, daß die Nitratbelastung von Salaten und Gemüse deutlich weniger in die öffentliche Diskussion geraten ist als diejenige von Grund- und Trinkwasser, anders als etwa in der Schweiz (Knoepfel et al. 1987).[7]

Mit zunehmendem Differenziertheits- und Detailliertheitsgrad der Sachkenntnisse polarisierte sich die Nitratdiskussion, die etwa mit Beginn der 80er Jahre zu einer öffentlichen wurde, im wesentlichen entlang der folgenden vier Konfliktlinien, was die Interessenlage der beteiligten Akteure bereits verdeutlicht:

- gesundheitliche Bedenklichkeit oder Unbedenklichkeit einer Trinkwasser-Nitratbelastung von über 50 mg/l;

- Ursächlichkeit des Düngeverhaltens der Landwirte und der Güllewirtschaft für die Nitratbelastung des Grundwassers;

---

[6] Diese Einschätzung findet sich bereits in vereinzelten frühen Untersuchungen in Regionen, in denen hohe Nitratbelastungen des Trinkwassers festgestellt wurden (vgl. exemplarisch Schwille 1959).

[7] Bezeichnenderweise existieren in der BRD im Gegensatz zur Schweiz auch keine Nitratgrenzwerte für problematische Salat- und Gemüsearten.

- präventive versus korrektive Maßnahmen zur Minderung der Nitratbelastung (Düngungsbeschränkungen oder wasserwirtschaftliche und -technische Maßnahmen);

- Kostenübernahme bei den erforderlichen Maßnahmen nach dem Verursacher- (Landwirtschaft), Gemeinlast- (Staat) oder Nutznießerprinzip (Wasserverbraucher).

Auch ohne nähere Ausführungen wird deutlich, daß zumindest auf der Ebene der Behandlung von Themen die Durchschlagskraft ökologisch-gesundheitlicher Argumente entlang dieser vier Dimensionen von entscheidender Bedeutung ist. Ob dabei die Begrenzung und Fokussierung der Diskussion über Stickstoffeintrag und Nitratbelastung auf die Gesundheitsrisiken nitratbelasteten Grundwassers von Vorteil ist, mag hier dahingestellt bleiben. Immerhin steht es jedem der beteiligten Akteure frei, durch Einbringen darüber hinausgehender Gesichtspunkte, z.B. die direkte Nitrosaminbelastung durch Rauchen, seine argumentative Stellung verbessern zu wollen. Unbestritten ist inzwischen andererseits auch, daß die bis etwa 1980 ständig steigenden Stickstoffeinträge auf Seiten der Landwirtschaft mit einer gewissen Zeitverzögerung deren Verursacherrolle immer schwerer negierbar machten, auch wenn die Landwirte bis dahin von diesem Zusammenhang mit der Grundwasserbelastung im allgemeinen noch kaum etwas wußten.

Waren in den 70er Jahren sowohl die wissenschaftliche und die politisch-bürokratische Diskussion als auch die verschiedenen Diskussionsstränge (Düngung, Wasserbelastung, Gesundheitsrisiken etc.) weitgehend entkoppelt, so zeichnet sich die Nitratdebatte in den letzten Jahren durch eine zunehmend integrierte Problemperspektive aus, in der auch der verbesserte Wissensstand und mehr fachlicher Konsens in der Position der Beteiligten zum Ausdruck kommt (vgl. Rohmann/Sontheimer 1985).

Bezogen auf die aufgeführten vier Konfliktlinien läßt sich folgende Entwicklung der Nitratdiskussion festhalten:

Die Gesundheitsgefährdung eines Trinkwasser-Nitratgehalts von 50 bis 100 mg/l bleibt umstritten und ist auch beim derzeitigen Stand der medizinischen Forschung offen. Sie wird, etwa in England, eher als vernachlässigbar angesehen.

Dieser Diskussionspunkt hat jedoch mit der gesetzlich bindenden Verabschiedung der EG-Trinkwasserrichtlinie (80/778/EEC) 1980 an Bedeutung verloren, denn politisch relevant ist nun erst einmal die Einhaltung des neuen Grenzwerts von 50 mg/l unabhängig von seiner gesundheitlichen Relevanz.[8] Die Auseinandersetzungen betreffen nunmehr die rechtliche Zulässigkeit der auf Zeitgewinn und Ausnahmeregelungen spielenden Behörden, die bezeichnenderweise von der Wasser- und Gesundheitsseite angesprochen werden, denn sie und nicht etwa die Agrarbehörden sind nun zunächst einmal für die Einhaltung des Grenzwerts verantwortlich und damit politisch angreifbar.

Die ursächliche Rolle der Landwirtschaft bei der Grundwassernitratbelastung wird generell zusehends weniger bestritten. Dafür wird die Notwendigkeit sachlicher und räumlicher Differenzierung aufgrund der Vielzahl von im Einzelfall ganz unterschiedlich wirksamen intervenierenden Einflußfaktoren (Bodentyp, Bodenbedeckung, Niederschläge, Denitrifikationskapazität des Untergrundes und Grundwasserleiters, dessen Fließgeschwindigkeit, Brunnentiefe, Wasserentnahmemengen im Einzugsgebiet etc.) hervorgehoben, die den rechtlich erforderlichen Nachweis eines konstitutiven Zusammenhangs im Einzelfall zumindest sehr erschweren sollte.

Während verbal der Vorrang präventiver Maßnahmen von den meisten Beteiligten betont wird, scheinen trotz einer Reihe von angelaufenen Maßnahmen im Agrarbereich bis hin zur Gülleverordnung sowohl aus sachlichen Gründen - präventive Maßnahmen würden vielerorts erst in Jahren oder Jahrzehnten wirksam - als auch aus politisch-bürokratischen Gründen - die derzeitigen rechtlichen wie machtmäßigen Verhältnisse erlauben sanktionierbare (staatliche) Maßnahmen weit eher bei der Wasserversorgung - korrektive wasserwirtschaftliche und -technische Maßnahmen (Wassermischung, Bohren tieferer Brunnen, Denitrifizierungsanlagen) das Hauptgewicht zu erlangen.

Aber auch bei Maßnahmen auf der Landwirtschaftsseite, geschweige denn auf der Wasserseite, sollen deren - für viele Landwirte wirtschaftlich nicht tragbare - Kosten aus agrarsozialpolitischen Gründen nicht von diesen, sondern eher vom Wasserverbraucher getragen werden. Hier, beim nervus rerum, haben sich trotz

[8] Damit ist auch die Übersetzungsleistung der EG-Expertengruppen gekennzeichnet, nämlich die Umwandlung einer medizinischen Sachfrage in eine bürokratisch und politisch bedeutsame Norm (vgl. Kromarek 1986).

Zuspitzung der Kontroverse die Akteure der Wasserversorgung und des Gewässerschutzes bislang nicht durchsetzen können trotz oder gerade wegen der angenommenen Dringlichkeit solcher Maßnahmen.

Insgesamt wird für die benannten vier thematischen Konfliktlinien deutlich, daß das Vordringen einer ökologisch-gesundheitlich orientierten Argumentation umso geringer ist, je mehr der Kernbereich agrarischer Interessen betroffen ist.

4. Akteure

Fragen wir nun, wer unter den relevanten Akteuren in der Nitratdebatte und -politik ein Interesse an einer Ökologisierung der Agrarpolitik hat, also von ihr profitieren könnte, und wie es um die Durchsetzungschancen solcher Interessen bestellt ist.

Ein inhaltliches Interesse an der Vermeidung von Gesundheitsrisiken durch hohe Nitratgehalte kann allein der Öffentlichkeit unterstellt werden, jenem obskur-diffusen Konstrukt der politischen Soziologie, die sich eben dadurch auszeichnet, daß bei ihr formale Interessen nicht vorrangig sind. Aber gerade darum sind Gemeinwohlinteressen als solche so wenig durchsetzungsfähig. Die Umweltbewegung, die die Öffentlichkeit mitrepräsentiert, hat das Nitratproblem in den letzten Jahren gleichfalls aufgegriffen. Sie vermag üblicherweise, wie auch an diesem Fall deutlich wird, dazu beizutragen, daß ein Problem zum Gegenstand öffentlicher Diskussion wird, und kann Schwachstellen aufzeigen und symbolischen Druck ausüben. Die tatsächliche Problembearbeitung bleibt jedoch im wesentlichen den direkt involvierten und zuständigen Organen und Akteuren vorbehalten.

Damit das Nitratproblem jedoch ein öffentliches Thema werden konnte und hierdurch ein gewisser Druck auf die verantwortlichen Stellen entstand, mußten die Medien sich dieser Frage bemächtigen. Dies ist durchaus geschehen. Damit gerät das Nitratproblem gemäß der Interessenlage der Medien allerdings unter die Regulative bestimmter Darstellungsformen (Schlagwort: bad news are good news) und des issue attention cycle bürgerlicher Öffentlichkeit, wodurch die Lebens-

dauer eines bestimmten Themas in der öffentlichen Diskussion und in den Schlagzeilen deutlich begrenzt ist.[9] Politiker schließlich sind von ihrer Interessenlage her bemüht, über das Aufgreifen und damit Verstärken öffentlicher Themen Karriere zu machen. Dies läßt sich bei der Nitratdiskussion sehr wohl beobachten. Allerdings war bislang das Nitratproblem offenbar nicht zugkräftig genug, um einige Politiker über den lokalen Bereich hinaus sich dauerhafter engagieren zu lassen.

Halten wir den vorläufig[10] relativ begrenzten Stellenwert öffentlicher Diskussion bei der Rekonstruktion des Politikspiels um die Trinkwasser-Nitratbelastung fest und wenden wir uns denjenigen Akteuren zu, die qua Interessenlage und Aufgabenstellung dauerhafter - und die meiste Zeit weniger im Licht der Öffentlichkeit - mit dem Nitratproblem zu tun haben.

Auf der Agrarseite ist die Interessenlage differenzierter, als es zunächst scheint. Agrarbehörden, Landwirtschaftskammern, landwirtschaftliche Beratung, Bauernverbände und die Landwirte selbst haben von ihrer Interessenlage her zunächst kein Motiv, sich um die Trinkwasser-Nitratbelastung als Problem zu kümmern. Soweit sich diese aber durch eine ökonomisch effiziente Düngung verringert, laufen die Interessen von Landwirtschaft und Wasserwirtschaft parallel. Allerdings wird das ökonomische Optimum der Stickstoffdüngung nicht allzu häufig unter dem ökologischen Optimum (Salzwedel 1983) liegen, und ganz gewiß nicht bei der Güllewirtschaft. Darüber hinaus haben die Akteure der agrarpolitischen Arena natürlich im allgemeinen kein Interesse, den Spielraum ihrer Politikentscheidungen durch zusätzliche Randbedingungen oder gar neue "Mitspieler" einengen zu lassen. Sofern sich dies nicht ganz vermeiden läßt, soll der Agrarsektor damit zumindest nicht finanziell belastet werden, wie die Auseinandersetzungen etwa um den "Wasserpfennig" deutlich machen, mit dem eventuelle Einkommenseinbußen von Landwirten durch Düngebeschränkungen ausgeglichen werden sollen. Was die Düngemittelindustrie anbelangt, so hat diese zunächst einmal an hohen Verkaufszahlen Interesse, aber ebenso an längerfristig befriedigenden Absatzziffern, was eine Akzeptanz ökonomisch effizienter Düngung ein-

---

[9] Dies läßt sich an der Fallstudie Müllheim im Markgräflerland gut demonstrieren (Conrad 1988).

[10] Mit der im Sommer 1986 erfolgten Verabschiedung der novellierten Trinkwasserverordnung könnte sich dies jedoch noch ändern.

schließt. Die Nahrungsmittelindustrie hat, etwa aufgrund einer Stickstoffabgabe, kein Interesse an einer Verteuerung ihrer Ausgangsprodukte. Insgesamt ist also auf der Agrarseite kein manifestes Interesse an einer Ökologisierung der Agrarpolitik im Falle des Nitratproblems zu erwarten.

Die Interessenlage der Wasserwirtschaft ist zwiespältig. Sie hat kein Interesse an hohen Nitratwerten, aber auch keines an der gesundheitspolitischen Relevanz hoher Trinkwasser-Nitratgehalte, da diese für sie mit hohen Beseitigungskosten verbunden sein können. Dies bedeutet, daß sich die Wasserwirtschaft erst dann für eine mehr präventive Lösung des Nitratproblems stark machen wird, wenn sie aufgrund entsprechender Bedingungen und Vorschriften dazu gezwungen ist. Demgemäß hat sie zunächst gegen die EG-Trinkwasserrichtlinie in ihrem Entstehungsprozeß opponiert (Kromarek 1986), ehe sie in den letzten Jahren gegenüber der Landwirtschaft als Verursacher in die Offensive gegangen ist. Hinzu kommt, daß das Nitratproblem eher in ländlichen Regionen mit kleineren (kommunalen) Wasserversorgungsunternehmen eine Rolle spielt. Dies führt leicht dazu, daß zum einen die Wasserversorgung eine Teilaufgabe der Stadtwerke darstellt, denen auch die Abwasserklärung obliegt, wo ein Interesse an der Abnahme des anfallenden Klärschlamms seitens der Landwirtschaft besteht. Zum anderen herrscht zum Teil ein faktisches Abhängigkeitsverhältnis etwa von Werksleitern des Wasserwerks und von dem häufig von alteingesessenen Landwirten geprägten Gemeinderat, insbesondere dann, wenn sie nur auf Zeitvertragsbasis bei der Gemeinde angestellt sind. Solche Konstellationen tragen nicht gerade dazu bei, daß eine kommunale Wasserversorgung eine starke Position gegenüber der Landwirtschaft in bezug auf das Nitratproblem einnehmen kann. Auch die in einigen Fällen zu beobachtenden Bestrebungen größerer regionaler Wasserversorgungsunternehmen, kleinere kommunale Wasserwerke zu übernehmen und zu verdrängen, wenn diese aufgrund steigender Fremdstoffkonzentrationen im Rohwasser (wie etwa von Nitrat) in finanzielle Schwierigkeiten geraten, trägt nicht gerade zu einer schlagkräftigen klaren Haltung der politischen und Fachverbände der Wasserwirtschaft im Politikspiel um Nitrat bei. Schließlich ist noch festzuhalten, daß die Wasserversorgungsunternehmen als staatlich regulierte Gebietsmonopole Kostenerhöhungen relativ leicht auf den Endverbraucher abwälzen können. Herstellern wassertechnischer Anlagen eröffnet das Nitratproblem, allerdings erst aufgrund entsprechender Grenzwerte, die Chance auf den Verkauf von Denitrifizierungsanlagen (vgl. zur Darstellung der verschiedenen

Verfahren Rohmann/Sontheimer 1985). Von daher haben sie ein Interesse an einer korrektiven Problemlösung auf der Wasserseite.

Umwelt- und Wasserbehörden - der Gewässerschutz - sind nur vermittelt für den Gesundheitsschutz zuständig. Soweit das Nitratproblem ihnen dazu dienen kann, ihren Einfluß- und Kompetenzbereich, etwa durch die Ausweisung von Wasserschutzgebieten, gegenüber der Landwirtschaft, aber auch gegenüber der Wasserwirtschaft als Aufsichtsorgan zu erweitern, mögen sie es z.B. mit Hilfe der EG-Grundwasserrichtlinie (80/68/EEC) aufgreifen. Dem stehen die Konfliktträchtigkeit des Nitratproblems, sein Stellenwert für die Behörden im Vergleich zu anderen umweltpolitisch bedeutsamen Fragestellungen und die durch es gebundenen Ressourcen gegenüber. Darüber hinaus ist von Bedeutung, daß auf Landesebene die Wasserabteilungen oft den Landwirtschaftsministerien zugeordnet sind.

Für die Gesundheitsämter und -behörden stellt sich zunächst die Frage, wie hoch die gesundheitlichen Risiken höherer Trinkwasser-Nitratwerte einzuschätzen sind, die - je nach dem - zu begründeter Kritik ihres Versagens Anlaß geben könnten. Schätzt man diese Risiken bis ca. 100 mg/l als gering ein, so schließt sich die Entscheidung darüber an, ob sich die Gesundheitsämter durch vermehrtes Aufgreifen des Nitratproblems vorteilhaft zu profilieren und ihre Durchsetzungsmöglichkeiten gegenüber anderen Politikbereichen zu erhöhen vermögen.[11] Denn im Falle der Erfolglosigkeit werden die Gesundheitsbehörden leicht selbst Zielscheibe der Kritik. Stellt man noch die relative Industriefreundlichkeit des Bundesgesundheitsamtes in Rechnung, so läßt sich nicht gerade behaupten, daß sich die Gesundheitsbehörden mit Verve offensiv zugunsten einer Lösung des Nitratproblems engagieren, sondern teilweise auch abwiegeln.[12]

Zu nennen bleiben abschließend noch die Bereiche der Agrar-, der Umwelt- und der medizinischen Forschung. Abgesehen von gewissen Hilfsfunktionen für den jeweiligen Wirtschaftsbereich profitieren diese durch einen wachsenden Stellenwert, aber nicht unbedingt durch eine Lösung des Nitratproblems infolge vermehrter Forschungsmöglichkeiten (vgl. die Übersicht über Forschungsvorhaben

---

[11] Denn zuständig sind sie nur für das Trinkwasser, also ab Zapfstelle.

[12] So ist die überfällige Novellierung der Trinkwasserverordnung erst im Mai 1986 erfolgt, allerdings nicht wegen des Nitratproblems.

bei Rohmann/Sontheimer 1985). Sind nitratbezogene Forschungsvorhaben erst einmal eingeleitet, entwickelt sich ein vested interest an deren Weiterführung. Generell ist aber die politische Durchschlagskraft der vested interests eines Forschungszweiges, von Ausnahmen großer Forschungsgebiete abgesehen, nicht allzu hoch einzuschätzen. Ins Gewicht fallen weit eher wissenschaftliche Sachaussagen wie z.B. über die Gesundheitsrisiken des Nitrats. Aber gerade hier sind der medizinischen Forschung eindeutige Aussagen über das Krebsrisiko des Nitrats via Nitrosaminbildung vorläufig nicht möglich, was gesundheitspolitische Entscheidungen unter Unsicherheit erforderlich macht.

Bei aller Verkürztheit und Vergröberung ergibt die Analyse der Interessenstruktur der relevanten Akteure nur ein sehr begrenztes Interesse an einer präventiven Lösung des Nitratproblems im Sinne einer Ökologisierung der Agrarpolitik. Da auch die "Spielregeln" des Politikspiels[13] einer solchen nicht gerade förderlich sind, ist zu fragen, weshalb es überhaupt zu einer gewissen Diskussionsfähigkeit ökologischer Aspekte in der Landwirtschaft kommen konnte.

5. Strukturmuster und Verlauf des Politikspiels

Charakteristisch für den Umgang mit dem Nitratproblem ist, daß es in ganz verschiedenen politischen Arenen behandelt wird, die von ihrem Aufmerksamkeitshorizont, ihren Regulierungsleistungen und den in ihnen agierenden Akteuren her erst einmal wenig miteinander zu tun haben. Gesundheitspolitik und Agrarpolitik, Gewässerschutz und Veredelungsproduktion werden gemeinhin nicht als enger zusammengehörig angesehen. In diesen hier als Arenen von Politikspielen konzeptualisierten Politikbereichen stellt das Nitratproblem nur ein issue unter vielen dar, und bei weitem nicht das wichtigste (vgl. Abbildung 1).

Die Nitratdebatte hat jedoch immerhin dazu geführt, daß auf der politischen Entscheidungen vorgelagerten Ebene wissenschaftlicher und öffentlicher Diskussion sowie in den verbandlichen und bürokratischen Fachgremien und Arbeitsausschüssen die disparaten Aspekte des Nitratproblems als nunmehr zusammengehörig behandelt werden. Der neue Nitratgrenzwert von 50 mg/l hat auch den Meinungs-

[13] Deren politiktheoretische Rekonstruktion als generalisierte Spielregeln kann im Rahmen dieses Aufsatzes nicht geleistet werden.

austausch und Abstimmungsprozesse zwischen Gesundheits-, Wasser- und Agrarbehörden, Wasserwirtschaft, Landwirtschaftskammern und -beratung intensiviert. Auf das Nitratproblem bezogen ist die übliche wechselseitige Abschottung der Arenen somit deutlich aufgeweicht, ohne daß dies zu einer Verlagerung in der Aufteilung von Kompetenzen und Zuständigkeiten geführt hätte. Darüber hinaus ist der Kernbereich der Agrarpolitik bislang von dem Nitratproblem nicht wirklich berührt worden.[14]

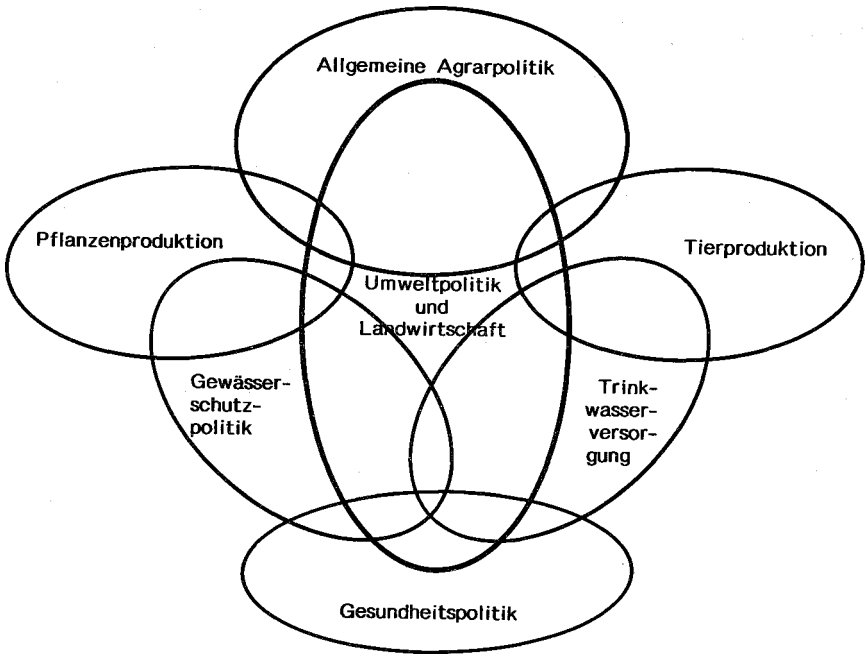

Abbildung 1: Schematische Darstellung der sieben Politikarenen im Bereich Trinkwasser-Nitratbelastung

[14] Für die Niederlande kann dies nicht mehr ohne Einschränkung gesagt werden (vgl. Bennett 1986).

Die Regeln des Politikspiels sind zunächst einmal diejenigen von "politics", in der Bundesrepublik generell mit geregelten Zuständigkeiten, legalistischer Orientierung und Verfahrensweisen, Bargainingprozessen in relativ geschlossenen Fachausschüssen etc., die hier nicht weiter auszubreiten sind. Eine gewisse Spezifik ist in folgenden Punkten zu sehen:

Der Agrarsektor ist im Unterschied zu den meisten anderen Industriezweigen ein hoch regulierter (Marktordnungen, EG-Agrarpolitik) und subventionierter (ca. 100 % der Nettowertschöpfung) Bereich mit einem eigenen extrem auf seine Klientel hin orientierten Ministerium und einer Vielzahl von Sonderrechten und -vergünstigungen ("agricultural exceptionalism"). Der Strukturwandel im Agrarsektor war über Jahrzehnte hinweg massiv. Die dennoch bestehenden ungünstigen Einkommensverhältnisse vieler deutscher Bauern tragen dazu bei, daß das ansonsten in der Umweltpolitik zumindest im Grundsatz hochgehaltene Verursacherprinzip gemäß seinem Alltagsverständnis[15] in der Landwirtschaft bestenfalls eingeschränkte Gültigkeit besitzt. Schließlich ist es umweltpolitisch von entscheidender Bedeutung, daß die Emissionen der landwirtschaftlichen Produktion von vielen kleineren Betrieben und nicht von wenigen Großemittenten (etwa beim Schwefeldioxid) herrühren, wobei es sich zudem noch meist um "nonpoint source pollution" handelt. All dies macht die Implementierbarkeit und Kontrolle umweltpolitischer Auflagen in den meisten Fällen zum Problem.

Sodann ist aber auch von Bedeutung, daß aufgrund der Trinkwasserverordnung die Landwirtschaft in der Wasserwirtschaft einen echten, wenn auch nicht unbedingt ebenbürtigen Gegenspieler mit eigenen vested interests hat, was keineswegs für alle Einzelbereiche der Umweltpolitik zutrifft; Partikularinteressen sind zumeist allemal durchsetzungsfähiger als Gemeinwohlinteressen.

---

[15] Insoweit braucht an dieser Stelle nicht auf die Debatte über ein adäquates Verständnis des Verursacherprinzips in der Landwirtschaft im Wirtschaftsdienst 1986/87 eingegangen zu werden.

Typisch - aber nicht ungewöhnlich - ist schließlich noch die abnehmende Eingriffskompetenz und Sanktionierbarkeit umweltpolitischer Maßnahmen, je mehr sie präventiven, ursachenbezogenen Charakter haben. Die für das Trinkwasser zuständigen Gesundheitsbehörden können bei einer Überschreitung der Grenzwerte die Verteilung solchen Trinkwassers untersagen. Die Zugriffsmöglichkeiten und Kontrolle der Wasserbehörden auf bzw. über die Qualität des Grund- und Rohwassers sind bereits deutlich begrenzter. Diese unterliegen zunächst allein den Wasserversorgungsunternehmen selbst. Umweltpolitische Regulierungen der Landwirtschaft schließlich sind einerseits durch Zuständigkeitsschranken der Umweltbehörden und andererseits durch das Fehlen wirksamer Instrumente erschwert. Bezeichnenderweise sind die einzigen rechtlich verbindlichen Auflagen der Gülleverordnung in Nordrhein-Westfalen (vgl. Teherani-Krönner 1985) und des Gülleerlasses in Niedersachsen an dem Notnagel des Abfallbeseitigungsgesetzes aufgehängt.[16] So herrschen "moral suasion" (Appelle, vermehrte landwirtschaftliche Beratung) und in jüngster Zeit das Angebot reizvoller Ausgleichszahlungen für Düngungsbeschränkungen vor (vgl. Abbildung 2). Politische Durchsetzbarkeit und gleichzeitige ökologische Wirksamkeit ist für die meisten der derzeit diskutierten präventiven Maßnahmen zur Lösung des Nitratproblems kaum gegeben, wie Abbildung 3 zeigt.

[16] Selbst in Wasserschutzgebieten sind Düngungsbeschränkungen im allgemeinen marginal.

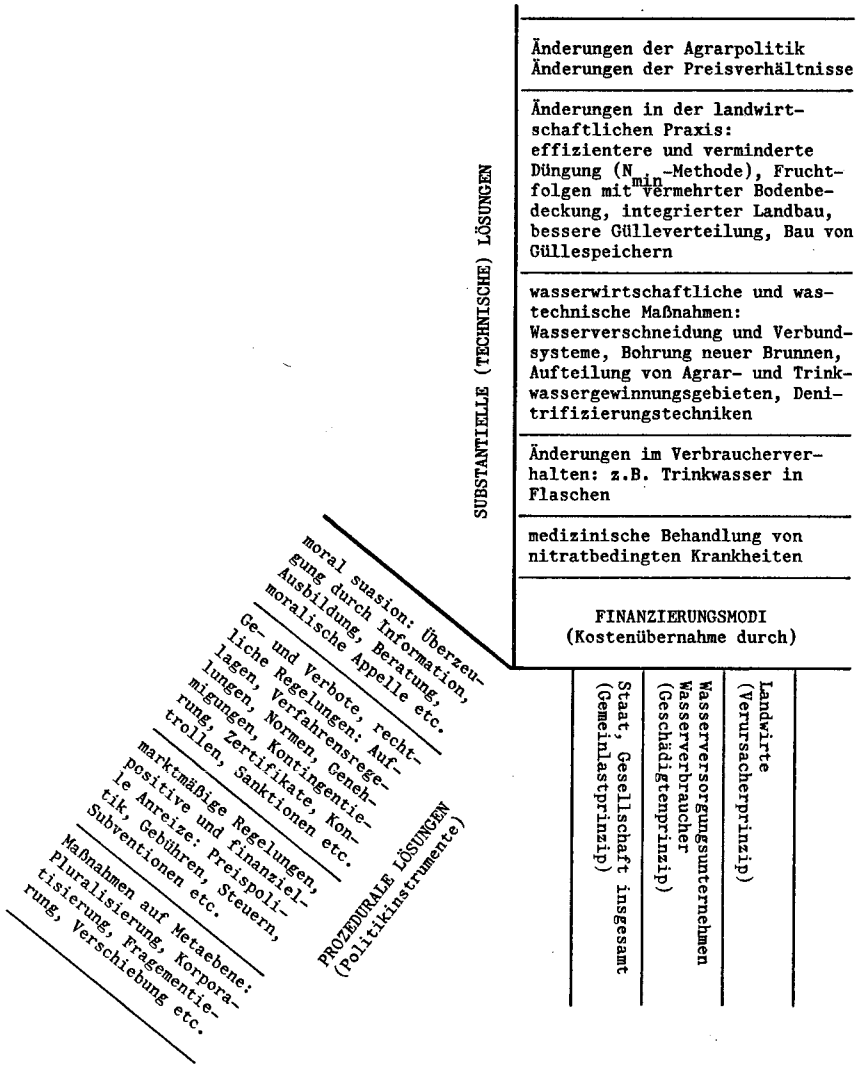

Abbildung 2: Dimensionen und Typen von Regulierungsstrategien zur Lösung des Nitratproblems

Abbildung 3: Qualitative Beurteilung verschiedener Regulierungsoptionen des Nitratproblems

Regulierungs-option	Rechts-konformität	Markt-konformität	Politik-konformität	Reichweite	sachliche Differenziertheit	politische Durchsetzbarkeit	praktische Implementierbarkeit	Überwachung Kontrolle	Sanktionierbarkeit	Zuständigkeit	Kostenzurechnungsprinzip	nitratbezogener Lösungsansatz	ökologische Effektivität	Effizienz	problematische Nebenwirkungen
Gülleverordnung (§§ 2,3 AbfG)	bedingt	ja	ja	flächendeckend, nur Überdüngung durch Gülle etc.	gering	ja	bedingt	begrenzt	im Prin. ja	Land, kommunale Behörden	Verursacherprinzip (V), Gemeinlastprinzip (G)	präventiv	begrenzt	mittel	teilweise
Gülleerlaß (§ 5 AbfG)	bedingt	bedingt	ja	lokal, nur Überdüngung durch Gülle etc.	ja ja	ja ja	bedingt bedingt	begrenzt begrenzt	im Prin. ja	Land, kommunale Behörden	V, G	präventiv	begrenzt	gering	teilweise
Wasserschutzgebietsverordnung (§ 19 WHG)	ja	(ja)	ja	lokal	möglich	ja	bedingt	(ja)	ja		G, (V)	präventiv	lokal groß	mittel	gering
Erlaubnispflichtigkeit (mit Auflagen) (§§2,3,4,5 WHG)	bedingt	(ja)	bedingt	regional, lokal	möglich	fraglich	bedingt	bedingt	ja		V	präventiv	groß	mittel	gering
Gefährdungshaftung (§ 22 WHG)	bedingt	ja	bedingt	im Prinzip generell, praktisch lokal	-	fraglich	bedingt	-	ja		V	kompensatorisch	begrenzt	gering	perspektivenabhängig, teilweise
Informations-u. Überwachungssystem Landwirtschaft (SRU 1985)	offen	bedingt	ja	flächendeckend	ja	möglich	ja	ja	ja		G	präventiv	begrenzt	gering	zu erwarten (hoher Meßaufwand/Datenschutz)
Betreiberpflichten (SRU 1985)	ja	ja	bedingt	flächendeckend	gering	fraglich	bedingt	begrenzt	im Prin. ja		V	präventiv	im Prinzip groß	hoch	gering
Regeln umweltschonender Landwirtschaft (SRU 1985)	offen	ja	bedingt	flächendeckend	möglich	(ja)	bedingt	begrenzt	im Prin. ja		V	präventiv	groß	hoch	gering (Gefahr der Bürokratisierung
verbesserte landwirtschaftliche Beratung	ja	(ja)	ja	flächendeckend	ja	ja	ja	ja	freiwillig	Landwirtschaftskammern	G	präventiv	gering	gering	gering

DUngung durch Lohnuntern.	(ja)	bedingt	ja	vermutlich lokal	ja	ja	begrenzt	(ja)	freiwillig		(G)	präventiv	groß	(hoch)	offen
Stickstoffabgabe ohne Ausgleichszahlung	ja	ja	nein	flächendeckend, nur Handelsdünger	nein	nein	ja	ja	ja		V (pauschalisiert)	präventiv	begrenzt	hoch	ja
Stickstoffabgabe mit Ausgleichszahlung (SRU 1985)	(ja)	ja	ja	flächendeckend, nur Handelsdünger	begrenzt	(ja)	ja	ja	ja		V	präventiv	begrenzt	hoch	begrenzt
Gülleaufbereitung und Kommerzialisierung	ja	(ja)	ja	regional, lokal bei intensiver Tierhaltg.	begrenzt	ja	bedingt u. kostenabhängig	ja	(ja)	offen	V (G)	präventiv	groß	offen	gering[4]
Bewirtschaftungsbeiträge (mit Auflagen)	bedingt	fraglich	bedingt	konzeptabhängig	möglich	(ja)	(ja)	bedingt	ja		G	(präventiv)	im Prinzip groß	offen	teilweise
Reform der Agrarpolitik[1]	ja	ja	bedingt	flächendeckend	grundsätzlich möglich	offen	offen	(ja)	(ja)	EG, Bund	-	präventiv	begrenzt	-	offen
Wasserpfennig	bedingt	nein	bedingt	lokal, konzeptabhängig	möglich	ja	ja	bedingt	ja	Länder	Nutznießerprinzip	präventiv	im Prinzip groß	mittel	ja[5]
Wassermischung	ja	ja	ja	lokal[2]	ja	ja	ja	ja	nein[3]	Wasserversorgungsuntern.	N	korrektiv	hoch (gesundheitsbezogen)	hoch, so lange lokal mögl.	teilweise
neue Brunnen	ja	ja	(ja)	lokal[2]	ja	ja	ja	ja	nein[3]	Wasserversorgungsuntern.	N (V strittig)	korrektiv	hoch (gesundheitsbezogen)	teuer	teilweise
Wasseraufbereitung	ja	ja	ja	lokal[2]	möglich	ja	ja	(ja)	nein[3]	Wasserversorgungsuntern.	N (V strittig)	korrektiv	mittel (gesundheitsbezogen)	teuer	ja

1) Entkopplung von Agrarpreis- und Agrarsozialpolitik, Verringerung produktbezogener Agrarsubventionen
2) Bedeutet nicht, daß nicht an vielen Orten durchgeführt.
3) Keine Verpflichtung zur Durchführung bestimmter Maßnahmen seitens der Wasserversorgungsunternehmen. Die TVO ist natürlich zu beachten.
4) Abhängig von der Freiwilligkeit; teilweise Verdrängung des Mineraldüngers.
5) Möglicher Dominoeffekt im Kostenzurechungsprinzip

Der Verlauf des Politikspiels macht recht deutlich, wie andere (zufällige) Einflußfaktoren und real steigende Nitratbelastung dazu beigetragen haben, daß ökologische und gesundheitliche Aspekte der Stickstoffdüngung in der Landwirtschaft selbst trotz fehlender vested interests in dieser Richtung diskussionswürdig wurden und auch (erste) praktische Auswirkungen zeitigen.

Wie die Analyse der Entstehungsgeschichte der Nitratstandards in der EG-Trinkwasserrichtlinie ergab (vgl. Kromarek 1986), die zunächst eher beiläufig abgehandelt wurden, ging es um einen Normbildungsprozeß, in dem die Beteiligten sich über die voraussichtlichen Folgen, von der englischen Delegation abgesehen, wohl kaum im klaren waren. Die Eigendynamik eines in nationales Recht zu übernehmenden Standards hat entscheidend die substantielle und nicht nur unverbindlich-symbolische Bedeutsamkeit des Nitratproblems erst möglich gemacht und den entsprechenden Handlungsdruck auf Behörden und Wasserversorgungsunternehmen ausgelöst. Zugleich hat der mit steigendem Wissensstand absehbare Problemdruck hoher Nitratwerte, insbesondere durch die (unkontrollierte) Beseitigung von großen, im Gefolge der Intensivtierhaltung anfallenden Güllemengen, verbindliche Regulierungen auch auf der Seite der landwirtschaftlichen Produktion einschließlich entsprechender Verschiebungen in der Rechtsprechung (vgl. Conrad/Gitschel 1986) akut gemacht, die bei allen Schwierigkeiten ihrer konkreten Umsetzung und Implementation vor Ort doch von einem entsprechenden Prozeß der Bewußtseinsbildung und des Umdenkens zeugen und diesen mit in Gang setzen. Schließlich hat die Überschußproblematik des Gemeinsamen Marktes potentiell den Spielraum für eine gewisse Deintensivierung der landwirtschaftlichen Produktion aus Gründen des Umweltschutzes vergrößert und damit Überlegungen über Begrenzungen der Viehbesatzdichte und des Düngemitteleinsatzes hoffähig gemacht.[17]

Somit haben eher zufällige Einflußfaktoren und Randbedingungen wesentlich dazu beigetragen, daß das Problem der Trinkwasser-Nitratbelastung zwar nicht den Kern, jedoch die Peripherie der Agrarpolitik erreichen konnte. Das Problem wurde als politisch relevantes anerkannt und seine generellen Ursache-Wirkungszusammenhänge weitgehend akzeptiert. Die Problembearbeitungsmuster spiegeln aber die strukturell verankerte Unterprivilegierung des Umweltschutzes im

[17] Entsprechende Vorschläge finden sich auch in den jüngsten Vorstellungen der baden-württembergischen Landesregierung zur Reform der Agrarpolitik.

politischen Prozeß wider. Die Festlegung von Grenzwerten des Trinkwasser-Nitratgehalts führt vorrangig zu korrektiven Maßnahmen bei der Wasserwirtschaft. Mengenmäßige Begrenzungen auf 3 Dungeinheiten Gülle pro Hektar sind im allgemeinen viel zu hoch angesetzt, um im Bereich der Landwirtschaft wirksam zu werden und zudem schwer kontrollierbar. Zeitliche und räumliche Begrenzungen (Wasserschutzgebiete) des Stickstoffeintrags sind in ihren derzeitigen Formen gleichfalls in ihrer materialen Wirksamkeit nicht zweifelsfrei. Während eine verbesserte landwirtschaftliche Beratung propagiert wird, besitzen Vorschläge einer Stickstoffabgabe oder -steuer - auch mit Ausgleichszahlung (SRU 1985) - bislang offensichtlich keine Aussicht auf politische Umsetzung. Eine Reform der Agrarpolitik schließlich steht zwar aufgrund budgetärer Restriktionen, aber keineswegs aufgrund von durch sie mitverursachten Umweltproblemen der Landwirtschaft auf der politischen Tagesordnung (vgl. EG-Kommission 1985).

Versucht man zum Abschluß, mit wenigen Strichen den Verlauf des Politikspiels zu markieren, so ergibt sich ungefähr folgendes Bild: 1975 wurde nach jahrelangen Diskussionen die Trinkwasserverordnung mit einem Grenzwert von 90 mg/l verabschiedet, nachdem der erste Entwurf des Bundesgesundheitsamtes (BGA) bereits 1962/63 vorgelegen hatte; 1979 empfahl das BGA eine Herabsetzung des Grenzwertes für Nitrat auf 50 mg/l; 1973 bis 1980 fanden auf EG-Ebene die Bargainingprozesse um die EG-Trinkwasserrichtlinie statt, die nach ihrer Verabschiedung mit 50 mg/l als Höchstwert und 25 mg/l als Richtwert binnen zwei Jahren in nationales Recht zu übernehmen war.

1972 bis 1982 bestanden zwei DFG-Schwerpunkte zu Nitrat, Nitrit und Nitrosomverbindungen, die auch zu einem verstärkten Informationsaustausch zwischen Wissenschaftlern verschiedener Bereiche der Nitratforschung beitrugen. Zugleich wurden seit den 70er Jahren verstärkt Forschungsarbeiten über die verschiedenen Pfade des Stickstoffkreislaufs durchgeführt. Insbesondere 1982 bis 1984 fanden eine Reihe wissenschaftlicher Tagungen zum Nitratproblem statt.[18] Gleichzeitig wurden die Forschungsanstrengungen von Bund und Ländern noch beträchtlich erweitert. In seinem Sondergutachten über Umweltprobleme der Landwirtschaft widmete der Sachverständigenrat für Umweltfragen Stickstoffdüngung und Nitratbelastung besondere Aufmerksamkeit und wurde hier in seinen Empfeh-

[18] U.a. in Darmstadt, Bonn, Hamburg, Bad Honnef, Münster, Bad Dürkheim, Karlsruhe, Berlin.

lungen am konkretesten, indem er eine Stickstoffabgabe mit Ausgleichszahlungen vorschlug (SRU 1985).

1979 scheiterte die Verabschiedung einer bundesweiten Überdüngungsverordnung gemäß Abfallbeseitigungsgesetz (AbfG) am Widerstand der Bundesländer. Nach der Novellierung des AbfG 1982 verabschiedeten die vom Gülleproblem besonders betroffenen Bundesländer Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen 1983 bzw. 1984 entsprechende Richtlinien bzw. einen Erlaß oder eine Verordnung zur Regulierung und Begrenzung der Gülleausbringung. Im DVGW/LAWA-Ausschuß[19] "Wasserschutzgebiete" wurde 1983 der Arbeitskreis Nitrat ins Leben gerufen, um - unter Einbeziehung von Vertretern der Landwirtschaft - Standards für Düngungsbeschränkungen in den einzelnen Schutzzonen festzulegen. In jüngster Zeit begannen die einzelnen Bundesländer mit verschiedenen Biotopschutzprogrammen, in deren Rahmen Landwirte unter anderem auch für Düngungsbeschränkungen bzw. -verzicht Ausgleichszahlungen erhalten können.

Die Wasserwirtschaft nahm sich des Nitratproblems seit Ende der 70er Jahre intensiver an. Seit Beginn der 80er Jahre kümmern sich die betroffenen Wasserversorgungsunternehmen um situationsangemessene wasserwirtschaftliche und -technische Maßnahmen, wobei auch mit verschiedenen Verfahren der Denitrifizierung (Ionenaustausch, Umkehrosmose, Elektrodialyse, mikrobielle Denitrifikation) Erfahrungen gesammelt werden, unterstützt durch Forschungsgelder vom BMFT (Bundesminister für Forschung und Technologie). Diese Maßnahmen werden in größerem Umfang in den nächsten Jahren zum Zuge kommen. Darüber hinaus bemühte sich eine Reihe von Wasserwerken auf lokaler Ebene um eine Verringerung der Nitratauswaschung durch Aufkauf von Flächen in Wassereinzugsgebieten (mit anschließender auflagenverbundener Verpachtung), durch Kompensationszahlungen an Landwirte für Düngungsbeschränkungen, durch Stillegungsprämien und ähnliches.

Auf umweltpolitischer Ebene ist seit 1985 die Erhebung eines "Wasserpfennigs" im Gespräch, durch den Ausgleichszahlungen für Düngungsbeschränkungen an Landwirte finanziert werden sollen. Bislang verwahrt sich die Wasserwirtschaft noch vehement gegen eine solche Verkehrung des Verursacherprinzips, jedoch oh-

[19] Deutscher Verein des Gas- und Wasserfaches; Länderarbeitsgemeinschaft Wasser.

ne allzu große Unterstützung durch andere Akteure des Politikspiels, wie die Verabschiedung der 5. Novelle des Wasserhaushaltsgesetzes (§ 19 Abs. 4) zeigt.

6. Schlußfolgerungen

Ökologisierung der Agrarpolitik, das macht das Beispiel der Trinkwasser-Nitratbelastung deutlich, ist zweifellos ein mühseliges Geschäft. Sie findet kaum im Rahmen eines Politikspiels statt, in dem einflußreiche Akteure ihre Interessen damit verknüpft haben. Sie vermag sich eher begrenzt und durch Zufallskonstellationen begünstigt, quasi zunächst hinter dem Rücken der Akteure, durchzusetzen, indem diese etwa gezwungen werden, entsprechende Maßnahmen in die Wege zu leiten, um einen Grenzwert einzuhalten, dessen Folgewirkungen bei seiner Verabschiedung nicht näher bedacht wurden. Eine Übernahme der Kosten für solche Maßnahmen seitens der Landwirtschaft muß das allerdings noch längst nicht bedeuten. Viel eher steigt der Wasserpreis um 50 Pf. oder gar 1,- DM je Kubikmeter. Verursacherorientierte präventive Maßnahmen von ökologischer Wirksamkeit sind weit weniger wahrscheinlich als symptomorientierte korrektive Vorgehensweisen. Erstere leiden dabei nicht nur unter dem Problem ihrer politischen Durchsetzbarkeit, sondern auch unter Implementationsschwierigkeiten und der Fragwürdigkeit ihrer tatsächlichen materialen Resultate, wie etwa das Beispiel der Gülleverordnung in Nordrhein-Westfalen zeigt (vgl. Teherani-Krönner 1987).[20] Aus den Regeln und Positionsverteilungen des Politikspiels heraus verständlich, werden neben korrektiven Maßnahmen auf der Wasserseite solche Maßnahmen bevorzugt, deren Durchschlagskraft und Wirksamkeit (policy outcome), aber damit auch deren Härte und Verbindlichkeit weniger groß sind. Statt auf den ökonomischen Hebel wird mehr auf "moral suasion" gesetzt (vgl. hierzu auch Brandes 1986).

Rechtliche und institutionelle Bedingungen als Regeln des Politikspiels als auch die relativen Machtpositionen der Akteure führen dazu, daß die Voraussetzungen für eine Ökologisierung der Agrarpolitik, ähnlich wie in anderen Politikbereichen, eher ungünstig sind. Aus dieser Perspektive sind die im Verlauf

[20] So kann das Ausbringen der im Winter angesammelten Gülle nach dem 15. Februar innerhalb einer relativ kurzen Frist unter Umständen zu höheren Nitratauswaschungen ins Grundwasser führen als deren gleichmäßige Verteilung den ganzen Winter hindurch.

von ca. 10 Jahren erzielten Ergebnisse in Richtung einer Begrenzung des Nitratproblems durchaus beachtlich. Mit dem Nitratgrenzwert von 50 mg/l im Rükken scheinen die partiell an einer umweltverträglichen Landwirtschaft interessierten Akteure durchaus auch in der Lage, auf eine allmähliche Veränderung der Spielregeln des Politikspiels hinzuarbeiten, die die Implementation zukünftiger Maßnahmen erleichtert. Substantielle Erfolge in der Umweltpolitik sind allerdings durch die Bereitschaft der Kostenübernahme seitens der Steuerzahler oder der Betroffenen wesentlich leichter zu erzielen. Durchsetzung des Verursacherprinzips und substantieller Umweltschutz zugleich scheinen - zumindest im Agrarsektor - noch vielfach schwer erreichbar. Und eine weiterreichende, an den agrarpolitischen Prämissen und Determinanten der Umweltprobleme der Landwirtschaft ansetzende Ökologisierung der Agrarpolitik wird zwar vereinzelt von Kritikern thematisiert und gefordert, ist jedoch noch in weiter Ferne.

7. Literatur

Bennett, G. (1986), Environment and Agricultural Policy in the Netherlands, Ms., Nijmegem.

Brandes, W. (1986), Soziales Dilemma und andere umweltrelevante Aspekte des unternehmerischen Verhaltens von Landwirten, Ms., Göttingen.

Conrad, J. (1988), Rekonstruktion der Nitratkontroverse im Marktgräflerland, in diesem Band.

Conrad, J., Gitschel, M. (1988), Rechtliche Regulierung der Stickstoffdüngung - nur ein Sturm im Wasserglas?, Natur + Recht 1/1988; Langfassung als IIUG pre 86-16, Berlin.

Knoepfel, P., Zimmermann, W., Freiburghaus, D. (1986), Ökologisierung der Landwirtschaftspolitik, Buchmanuskript, Lausanne/Bern.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1985), Perspektiven für die gemeinsame Agrarpolitik, Brüssel.

Kromarek, P. (1986), Die Trinkwasserrichtlinie der EG und die Nitratwerte, IIUG rep 86-9, Berlin.

Luhmann, N. (1964), Funktionen und Folgen formaler Organisationen, Berlin.

Rohmann, U., Sontheimer, H. (1985), Nitrat im Grundwasser - Ursachen, Bedeutung, Lösungswege, Karlsruhe.

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) (1985), Umweltprobleme der Landwirtschaft, Stuttgart.

Salzwedel, J. (1983), Rechtsfragen der Gewässerverunreinigung durch Überdüngung, Natur und Recht, 6: 41.

Schwille, F. (1953), Chloride und Nitrate in den Grundwässern Rheinhessens und des Rheingaues, GWF 94: 410.

Teherani-Krönner, P. (1985), Tauziehen um eine agrarumweltpolitische Regulierung. Die Gülleverordnung von Nordrhein-Westfalen, IIUG rep 85-8, Berlin.

Teherani-Krönner, P. (1987), Implementation der Gülleverordnung in Nordrhein-Westfalen, IIUG rep 87-4, Berlin.