

Conrad, Jobst

**Book Part — Digitized Version**

## Die Nitratbelastung des Trinkwassers als Problem praktischer Politik: Einleitung und Überblick

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Conrad, Jobst (1988) : Die Nitratbelastung des Trinkwassers als Problem praktischer Politik: Einleitung und Überblick, 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. 11-18

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122667>

**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.*



## 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](mailto: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](mailto: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>.

# Die Nitratbelastung des Trinkwassers als Problem praktischer Politik: Einleitung und Überblick

Jobst Conrad

In der bundesdeutschen Diskussion um Landwirtschaft und Umwelt spielte und spielt die Nitratbelastung des Trinkwassers eine wichtige Rolle. Vor diesem Hintergrund wird die Frage nach einer Ökologisierung der Agrarpolitik exemplarisch anhand von Nitratdebatte und -politik am Forschungsschwerpunkt Umweltpolitik des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung - in Kooperation mit dem Institut des Hautes Etudes en Administration Publique an der Universität Lausanne - in mehreren westeuropäischen Ländern genauer untersucht. Im Rahmen dieses längerfristigen Forschungsvorhabens (1982 bis 1988) erschien es sinnvoll, Probleme und Lösungsmöglichkeiten des Umgangs mit den Nitratbelastungen vor Ort im kleineren Kreis von Wissenschaftlern und Praktikern aus Landwirtschaft und Wasserwirtschaft zu erörtern. Eine Reihe anderer Tagungen, wie sie in den 80er Jahren vielfach durchgeführt wurden, haben medizinische oder naturwissenschaftlich-technische Aspekte der Nitratforschung ausführlich behandelt. Hingegen sollten bei dem Kolloquium "Landwirtschaft und Umwelt: Die Nitratbelastung des Trinkwassers als Problem praktischer Politik" ein Erfahrungsaustausch über konkrete Maßnahmen im Umgang mit der Nitratproblematik stattfinden und Konflikte zwischen Handlungsbedarf und Realisierungsmöglichkeiten auf kommunaler und nationaler Ebene dargestellt und diskutiert werden. Daher stehen Probleme praktischer Politik und Organisation im Vordergrund der Beiträge und nicht die Vermittlung neuer naturwissenschaftlicher Forschungsergebnisse und Erkenntnisse über agronomische, geohydrologische oder wassertechnische Zusammenhänge.

Demgemäß war das Kolloquium, das vom 12. bis 14. Februar 1986 in den Räumen der Werner-Reimers-Stiftung in Bad Homburg stattfand, so aufgebaut, daß zu den drei Hauptbereichen landwirtschaftlicher Produktion, in denen das Nitratpro-

blem Bedeutung erlangt hat, nämlich intensive Tierproduktion, Gemüseanbau und Weinbau, jeweils ein Vertreter aus dem Agrarbereich, der Wasserwirtschaft und der Wissenschaft die Ergebnisse von "Fallstudien" vortrugen.

Eingerahmt wurden diese Sitzungen von Überlegungen zur Regulierung der Trinkwasser-Nitratbelastung auf eher nationaler Ebene und von Berichten über Erfahrungen im benachbarten Ausland. Durch die begrenzte Zahl von Teilnehmern, die alle in der einen oder anderen Weise mit der Nitratproblematik bereits befaßt waren, kam es zu produktiven Diskussionen und vielfältigen wechselseitigen Anregungen der Teilnehmer bis hin zur Anbahnung zukünftiger Kooperation, z.B. zwischen Wasserwerksleitern und landwirtschaftlichen Beratern. Heterogenität der Teilnehmer und weitgehender Verzicht auf polarisierende Polemik führten insbesondere auch dazu, daß in die Diskussionen viele erhellende konkrete Erfahrungen und Fallbeispiele eingebracht wurden, die die Bedeutung situativer Variablen für den Erfolg oder Mißerfolg von agrarumweltpolitischen Konzepten und Maßnahmen in der Praxis klarstellen, die in der Theorie gar nicht bedacht werden (können).

Beispielhaft benannt seien hier

- die formalrechtliche Fixierung der EG-Kommission bei der nationalen Umsetzung der EG-Trinkwasserrichtlinie ohne jedes Verständnis und Interesse für praktische Vollzugsprobleme und Umsetzungsinstrumente;
- die hinhaltende Position und Ignoranz vieler Wasserversorgungsunternehmen gegenüber dem Nitratproblem bis in die 80er Jahre hinein;
- die bis zur Obstruktion reichende Haltung mancher Wasserwirtschaftsämter gegenüber aktiv werdenden Wasserwerken, die sich um weiterreichende Problemlösungen bemühen;
- der Einfluß und die Pressionsversuche expansionsfreudiger größerer Wasserversorgungsunternehmen, um kleinere Wasserwerke zu übernehmen und lokale Eigenlösungen zu unterbinden;

- die Bedeutung von Landes- und Gemeindegrenzen, die leicht dazu führen, daß Problemursache und Problemlösung sowie deren Kosten in unterschiedlichen Verwaltungsräumen liegen, wodurch das Interesse an präventiven Problemlösungen verringert und die Vollzugskontrolle erschwert werden;
- der Einfluß legalistischer Tradition in der Bundesrepublik, die etwa aufgrund fehlender expliziter Ermächtigungen in übergeordneten Gesetzen die Verhängung von Bußgeldern oder den Erlaß einer Gülleverordnung auf wasserrechtlicher statt abfallrechtlicher Basis verhindert;
- die unverhältnismäßige Wirksamkeit handfester Proteste einer Wählerklientel auf überwiegend in einer "Kunstwelt" lebende Politiker (z.B. die milliarden-schwere Erhöhung des Mehrwertsteuererstattungssatzes für die Landwirtschaft, nachdem der Bundesfinanzminister von Bauern mit Tomaten beworfen wurde);
- die angebliche Unkenntnis und das schlichte Ignorieren auf Seiten der Landwirtschaft von Zusammenhängen zwischen landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsweise und Stickstoffdüngung einerseits sowie Nitratauswaschung und Grundwasser-Nitratbelastung andererseits, obwohl diesbezügliche Arbeiten bereits in den 50er Jahren und noch früher veröffentlicht wurden;
- die Lösbarkeit des Nitratproblems durch innerbetriebliche Maßnahmen der Landwirtschaft in der Mehrzahl der Fälle;
- die reale Überdüngung in vielen Sonderkulturen und die Unzugänglichkeit vieler Nebenerwerbslandwirte für die landwirtschaftliche Beratung;
- die Gefahr vorschneller Erfolgsmeldungen der Beratung bei fehlender empirischer Kontrolle (die Akzeptanz der  $N_{\min}$ -Methode ist nicht einfach einem veränderten Düngeverhalten gleichzusetzen);
- der Versuch der durchaus bewußten Beeinflussung der Ergebnisse von Demonstrationsvorhaben, wenn etwa Landwirte in der Umgebung von den Nitratgehalt im Boden messenden Saugkerzen deutlich schonender düngen;

- die Unvermeidbarkeit von trade-offs bei vielen Umweltschutzmaßnahmen in der Landwirtschaft (so reduziert etwa die Begrünung im Weinbau die Nitratauswaschung, kann jedoch zu vermehrtem Pestizideinsatz führen).

Insgesamt wurde im Laufe der Tagung die Notwendigkeit aufeinander abgestimmter Maßnahmen zur Lösung des Nitratproblems an Stelle des Ausspielens beratender, ökonomischer oder rechtlicher Maßnahmen gegeneinander deutlich. Indirekte Effekte können spezifische agrarumweltpolitische Maßnahmen und Programme auch bei einem Scheitern in der Sache letztlich positiv erscheinen lassen. Die - und sei es auch zufällige - institutionelle Verankerung von ökologischen Perspektiven im Agrarsektor selbst kann als Treibsatz wirksam werden und erscheint als ein notwendiges Element des Einbringens von Umweltgesichtspunkten in die Landwirtschaft. Eine Ökologisierung der Agrarpolitik wird nur in langsamen Schritten erfolgen.

Solche Überlegungen und Schlußfolgerungen ebenso wie einige der oben aufgelisteten Gesichtspunkte des Einflusses situativer Variablen finden sich denn auch in den Beiträgen dieses Tagungsbandes wieder, deren teilweise Heterogenität aufgrund des vielfach unterschiedlichen Tätigkeitsbereichs der Autoren bewußt belassen wurde. Die Gliederung des Buches folgt derjenigen des Kolloquiums.

Im ersten Beitrag rekonstruiert *J. Conrad* die bundesdeutsche Nitratdebatte und Nitratpolitik als Politikspiel. Die Regeln dieses Politikspiels und die es strukturierenden Interessen- und Machtlagen machen eine auf Ökologisierung der Agrarpolitik abzielende Umorientierung von Politik zu einem langwierigen und mühseligen Geschäft. Es sind eher Zufallskonstellationen, die einer solchen Politikorientierung überhaupt eine Chance geben und es dann den interessierten Akteuren erlauben, auf eine allmähliche Veränderung der Spielregeln des Politikspiels hinzuwirken, die die Implementation zukünftiger agrarumweltpolitischer Maßnahmen erleichtert.

Diese Situation wird im zweiten Beitrag von *J. Conrad* am Beispiel der Analyse der rechtlichen Regulierungsansätze und -möglichkeiten der Stickstoffdüngung im einzelnen verdeutlicht. Die Zusammenfassung der entsprechenden rechtswissenschaftlichen Fachdiskussion und die Darstellung der rechtspolitischen Re-

formvorschläge mit Blick auf ihre Umsetzung in der Verwaltungspraxis führen zu einer eher pessimistischen Einschätzung der Chancen, daß wirkungsvoller Umweltschutz in der Landwirtschaft über die rechtliche Regelung von Stickstoffdüngung und Nitratauswaschung zum Durchbruch gelangen wird.

Die Stellungnahmen von *W. Koch* vom Hessischen Bauernverband und von *W. Pluge* vom Bundesverband der Gas- und Wasserwirtschaft machen deutlich, daß beide Seiten - Landwirtschaft und Wasserwirtschaft - insbesondere daran interessiert sind, daß sie nicht mit den Kosten zur Lösung des Nitratproblems belastet werden und daß vor allem die jeweils andere Seite wirksame Maßnahmen ergreifen soll: Herabsetzung des Wasserverbrauchs und technische Maßnahmen der Wasserwerke einerseits, landwirtschaftliche Produktionsweisen ohne jede Gewässerverunreinigung andererseits.

Die praktischen Erfahrungen mit dem Gülleerlaß in Niedersachsen und der Gülleverordnung in Nordrhein-Westfalen stehen im Mittelpunkt der Beiträge von *J. Eisenbart* und *H. Altvater*. Positiv bewerteten Folgewirkungen, wie der vermehrte Bau von Güllelagerstätten und ein einsetzender Umdenkungsprozeß bei Landwirten, stehen eine Reihe von Vollzugsproblemen und Unzulänglichkeiten dieser Gülleregulierung gegenüber, z.B. fehlende Sanktionsmöglichkeiten, schlecht gewählte Zeiträume des Ausbringungsverbots, größere Zahl von Ausnahmeregelungen, mangelnde Überwachung. Unabhängig, ob Verordnung oder Erlaß, machen die Beiträge deutlich, daß in beiden Bundesländern eine auf Überzeugung und sanften Druck setzende Vorgehensweise bevorzugt wird. Als potentielle Lösung des Gülleproblems wird die Entwicklung und Verbreitung von Techniken der Gülleaufbereitung und -verteilung und des Gülletransports gesehen.

*P. Teherani-Krönner* zeichnet dann in ihrem Beitrag die Entstehung der Gülleverordnung in Nordrhein-Westfalen nach und bilanziert in einem Vergleich vom Erstentwurf 1983 und verabschiedeter Fassung 1984 die Ergebnisse des Tauziehens zwischen landwirtschaftlichen und wasserwirtschaftlichen Interessen in differenzierter Form, die eine eindeutige Zuordnung von Gewinnern und Verlierern verbietet. Abschließend wagt sie die interessante Hypothese, daß das soziokulturelle Spannungsfeld von vielfachen und ausgeprägten Stadt-Land-Gegensätzen in Nordrhein-Westfalen, mit Wasser = Sauberkeit und Gülle = Schmutz und Scheiße als Symbole für extreme Pole der Werthierarchie der Gesellschaft,

eine wesentliche Legitimationsvoraussetzung für den Erlaß einer Güllerverordnung darstellte.

Den Umgang mit der Nitratbelastung des Grundwassers in Gebieten mit Gemüse- und Spargelanbau behandeln die Beiträge von Vickermann, Schwarz und Rohmann. E. Vickermann berichtet über die Bemühungen der landwirtschaftlichen Beratung der Landwirtschaftskammer Rheinland im Gartenbau, die das Problembewußtsein der Landwirte fördern und die Düngung auch unter Umweltgesichtspunkten optimieren sollen. Ein rollendes Nitratlabor und  $N_{\min}$ -Untersuchungen werden verstärkt nachgefragt. Nach Vickermann ist das Nitratproblem durch innerbetriebliche Maßnahmen lösbar. Die hierfür notwendigen Methoden sind bekannt, jedoch sei speziell die Gruppe der Nebenerwerbslandwirte durch die Beratung kaum zu erreichen.

G. Schwarz schildert dann in seinem Beitrag, wie das Verbandswasserwerk Langenfeld-Monheim vor dem Hintergrund der anstehenden Novellierung der Trinkwasserverordnung gezwungen war, durch den Bau einer biologischen Denitrifikationsanlage seine Existenz zu retten, und dies auch in einem kommunalpolitischen Kraftakt durchzusetzen vermochte. Für Ursachenforschung und die Durchsetzung von Maßnahmen auf Verursacherseite war es nach Bewußtwerdung des Nitratproblems bei dem Wasserwerk zu spät - eine diesbezüglich nicht untypische Situation für viele Wasserversorgungsunternehmen. Trotz 40 % Bezuschussung des Vorhabens wird eine Anhebung des Wasserpreises von 27 Pf/m<sup>3</sup> notwendig werden.

U. Rohmann berichtet in seinem Beitrag über Ergebnisse des Forschungsvorhabens "Nitrat im Grundwasser" im Landkreis Bruchsal. Die Fallstudie in einem Gebiet mit viel Spargel- und Tabakanbau (12 % Flächenanteil) machte unter anderem deutlich, daß in diesen Sonderkulturen die tatsächlichen Düngungsmengen - mit entsprechend hohen NitratAuswaschungsraten - trotz intensiver Beratungsbemühungen weit über den offiziellen Empfehlungen liegen und daß aufgrund der bestehenden Gemeindegrenzen (Differenzen von Wasserversorgung, Anbaugesbiet und Gemeindegebiet) unterschiedliche kommunale Interessenlagen und Interessenkollisionen mit der Landwirtschaft dazu führen, daß politisch notwendige Schritte nicht (rechtzeitig) unternommen werden.

Etwas positivere Erfahrungen schlagen sich teilweise in den Beiträgen über den Umgang mit dem Nitratproblem in Weinbaugebieten nieder. *P. Schweiger* kann für Südbaden berichten, daß sich die landwirtschaftliche Beratung seit einigen Jahren mit Erfolg bemüht, über den gezielten Einsatz der Stickstoffdüngung und über Dauerbegrünung die NitratAuswaschung zu verringern, ohne daß allerdings bereits von einer flächendeckenden Problemlösung im Weinbau gesprochen werden kann.

*H. Weiland* schildert in seinem Beitrag, wie im Ingelheimer Raum hohe Nitratwerte den Wasserversorgungsverband für das Selz-Wiesbach-Nahe-Appelbach-Gebiet bereits Ende der 70er Jahre zu Maßnahmen zwangen, die von heftigen öffentlichen Diskussionen begleitet waren und zu dem Bau einer vom Land Rheinland-Pfalz bezuschußten Fernwasserleitung führten. Die durch Wasserverschnitt erreichte Einhaltung auch des neuen Nitratgrenzwerts von 50 mg/l führt allerdings zu einer Erhöhung des Wasserpreises von 1,- DM/m<sup>3</sup>.

*J. Conrad* beschreibt in seinem Beitrag die Struktur- und Verlaufsmuster einer der frühesten lokalen Nitratkontroversen in Müllheim im Markgräfler Land. Im Vergleich mit anderen umweltpolitischen Kontroversen weisen sie keine atypischen Merkmale auf. Die Kombination von einer aktiv werdenden Öffentlichkeit und bürokratieinternem Handlungsdruck infolge der EG-Trinkwasserrichtlinie machten Müllheim zu einem Vorreiter in der bundesdeutschen Nitratdebatte. Bei frühzeitiger Problemwahrnehmung bereits in den 60er Jahren kam es auch in Müllheim zu einer wasserwirtschaftlichen Problemlösung, was zu einer Verdoppelung des Wasserpreises auf 2,10 DM/m<sup>3</sup> führen wird, auch wenn in der Öffentlichkeit stets der Vorrang vorbeugender Maßnahmen auf der Landwirtschaftsseite betont wurde.

Eine Reihe interessanter Erkenntnisse über den Umgang mit der Nitratproblematik steuern die Beiträge über die Schweiz, Österreich und die Niederlande bei. *P. Knoepfel* und *W. Zimmermann* zeigen auf, weshalb die Diskussion über Trinkwasser-Nitratbelastungen in der Schweiz Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre nicht der Pfad war, über den es zu substantiellen umweltbezogenen Regulierungen der Landwirtschaft kam, obgleich sie zur allgemeinen Sensibilisierung der Landwirte für den Gewässerschutz beigetragen haben dürfte. Die Nitratbelastung von Gemüse und Salaten wurde in der Schweiz als wichtigere Pro-

blemfrage angesehen und führte hier zur Festsetzung von Grenzwerten, während in bezug auf Trinkwasser die wasserwirtschaftliche Symptombekämpfung in den Vordergrund rückte.

In Österreich, das inzwischen eine geringe Stickstoffsteuer in seinem 1987 verabschiedeten Düngemittelgesetz beschlossen hat, kam es in der Vergangenheit noch nicht zu öffentlichen Nitratdebatten. Nitratbelastungen im Gemüse, nicht im Trinkwasser, spielten eine gewisse Rolle in den Medien. Die Problematik ist jedoch, wie aus dem Beitrag von *M. Dachler* hervorgeht, seit den 80er Jahren in Wasser- und Landwirtschaft bekannt und u.a. in einer vom Landwirtschaftsministerium in Auftrag gegebenen Studie untersucht worden. Die Wasserversorgungsunternehmen verfolgen die Entwicklung steigender Nitratwerte mit stiller Sorge und wollen den Bau kostenträchtiger Denitrifizierungsanlagen in jedem Fall vermeiden.

Im abschließenden Beitrag zeigt *G. Bennett* auf, wie in den Niederlanden der starke Problemdruck, u.a. der Nitratbelastung des Grundwassers, einerseits zu intensiven Debatten, Studien und auch gesetzlichen Regelungen im Bereich von Landwirtschaft und Umwelt geführt hat, andererseits die starke Stellung der Landwirtschaft durchgreifende Einschränkungen in der Tierproduktion trotz ausserordentlich hoher Viehdichte und entsprechender Gülleüberschüsse verhindert. Ökologisch erforderliche Anpassungen der Landwirtschaft werden nur langsam und graduell erfolgen - mit der Umwelt als Hauptleidtragenden.