

Umweltpolitik im Agrarsektor: zum Beispiel Nitrat

Conrad, Jobst

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Conrad, J. (1989). Umweltpolitik im Agrarsektor: zum Beispiel Nitrat. *Sozialwissenschaften und Berufspraxis*, 12(1), 64-74. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-35629>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Umweltpolitik im Agrarsektor – zum Beispiel Nitrat

Jobst Conrad

1. Die Agrar-Umwelt-Diskussion

Die Landwirtschaft war von jeher auf ihre natürliche Umwelt angewiesen und hat Landschaft und Umwelt gestaltet. Dabei hat sie in früheren Zeiten eindeutig zur Vielfalt von Landschaft und Arten beigetragen. Die moderne Landwirtschaft weist hingegen in den Industrieländern – dabei in verschiedenen Ländern im Ausmaß und nach Problembereichen unterschiedlich – unter dem Druck der ökonomischen Verhältnisse eine Reihe von schwerwiegenden ökologischen Schwachstellen auf. Diese betreffen mehr oder minder flächendeckend

- die Beeinträchtigung, Verkleinerung, Zersplitterung und Beseitigung naturbetonter Biotope und Landschaftsbestandteile mit entsprechender Artengefährdung und -schwund;
- die Gefährdung des Grundwassers durch die Auswaschung von Düng- und Pflanzenschutzmitteln oder ihren Metaboliten;
- die Beeinträchtigung, Begradigung, Verrohung und Eutrophierung von Oberflächenwässern;
- die Belastung der Böden durch Bodenverdichtung, -erosion und stoffliche Belastung mit Rückständen, insbesondere von Pestiziden;
- die Belastung von Nahrungsmitteln mit Rückständen aus der Pflanzen- und Tierproduktion;
- Luft-, Lärm- und Geruchsbelästigung aufgrund landwirtschaftlicher Aktivitäten (vgl. SRU 1984, BMI 1983).

Die strukturellen Veränderungen der Landwirtschaft, die wesentlich verantwortlich sind für deren zunehmende Umweltprobleme, lassen sich kennzeichnen mit Intensivierung, Mechanisierung, Rationalisierung, Spezialisierung, innerer Aufstockung, steigender Kapitalintensität, regionaler Konzentration und der Auslagerung von Stufen der Nahrungsmittelproduktion in vor- und nachgelagerten Industrien (vgl. von Meyer 1983, de Haen 1985, SRU 1985). Diese Entwicklungstendenzen benennen drei Determinanten jener substantiellen Verände-

rungen in der landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsweise, die die aufgeführten Umweltauswirkungen zur Folge haben, wie Vereinfachung der Fruchtfolge, Flurbereinigung, Bodenmelioration, Bodenbearbeitung, vermehrter Einsatz von Düngemitteln und Pestiziden, vermehrte Futtermittelimporte und zunehmende Abfallbeseitigungsprobleme. Entscheidend für die Entwicklungstendenzen ist generell die Ökonomisierung landwirtschaftlicher Produktion, ihre in der Tendenz ausschließliche Ausrichtung an betriebswirtschaftlichen Rentabilitätskalkülen, in die die Kosten der verursachten Umweltschäden nicht eingehen. Makroökonomisch führte dies zu dem Prinzip des Wachsens oder Weichens in der Landwirtschaft, verbunden mit einem enormen agrarsozialen Strukturwandel (Abnahme der Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten, Vergrößerung landwirtschaftlicher Betriebe, hoher Produktivitätszuwachs, Zunahme agroindustrieller Produktionsformen, verstärkte Abhängigkeit des einzelnen Landwirts von Industrie und Handel im Agrarsektor bis hin zur Vertragslandwirtschaft).

In der bundesdeutschen Agrar-Umwelt-Diskussion dominierte der Gesundheitsbezug über genuin ökologische Sichtweisen, was auch in der Tendenz zu einer größeren Gewichtigkeit stofflicher Umweltbelastungen im Vergleich zu räumlich-strukturellen Problemlagen wie Biotopschutz, Flurbereinigung oder Bodenverdichtung führte. Die Themenstruktur wird primär von einzelnen Sachthemen und erst sekundär von agrar- und umweltpolitischen Zusammenhängen geprägt.

Insgesamt hat die Diskussion um Landwirtschaft und Umwelt einen festen Platz im Konzert der öffentlichen Themenvielfalt errungen und dürfte ihren Höhepunkte vermutlich noch nicht erreicht und überschritten haben. Ihr Ausmaß liegt immer noch deutlich unter demjenigen der auf industrielle Produktion und Verkehr bezogenen Umweltdebatte und wird dieses wohl auch kaum erreichen.

Die zunehmende Verbreitung der Diskussion über agrarökologische Themen zeigte auch Resonanz in der Landwirtschaft und Agrarpolitik. Das anfängliche Herabspielen der Umweltprobleme der Landwirtschaft und die Diffamierung der Kritiker wichen einer allmählichen, zumindest symbolischen Anerkennung der Berechtigung ökologischer Anliegen, der Mobilisierung solidarischer und differenzierterer Gegenargumente sowie dem Bemühen um die Nutzbarmachung ökologischer Problemlagen für eigene anderweitige Interessen und Zwecke.

Während die Vertreter von Umweltschutzinteressen ihre Kritikpunkte an der Landwirtschaft mit der Zeit verfeinert und substantiiert und konkretere und realisierbare Alternativen anzubieten haben (vgl. Bechmann 1987), läßt sich bei den Vertretern von Agrarinteressen, die auf der Ebene der öffentlichen Diskussion sich zunehmend in die Defensive gedrängt sehen, ein partieller Positionswechsel dergestalt beobachten, daß sie nicht nur Umweltbelastungen seitens der Landwirtschaft konzedieren, sondern sich zu veränderten, ökologisch vorteilhafteren Bewirtschaftungsweisen bzw. zur (weitgehenden) Nichtbewirtschaftung bereit erklären, vorausgesetzt, sämtliche damit verbundenen Einkommenseinbußen werden zumindest ausgeglichen. Damit deutet sich eine allmähliche Verlagerung der Agrar-Umwelt-Diskussion von grundsätzlichen inhaltlichen Auseinandersetzungen auf Fragen der Kostenverteilung und die Gestaltung konkreter Maßnahmen im Hinblick auf eine umweltverträgliche Landwirtschaft an.

2. Das Nitratproblem und Nitratdebatte

Das Problem der Nitratbelastung des Grund- und Trinkwassers spielte bisher bei der Herausbildung einer bundesdeutschen Agrarumweltpolitik eine wesentliche Rolle, mehr als in manchen anderen westeuropäischen Ländern. Der grundsätzliche Zusammenhang von Stickstoffbelastung, Methämoglobinämie ("Blausucht") vor allem von Säuglingen sowie Krebsrisiko durch Nitrosaminbildung wurde bereits in den fünfziger und siebziger Jahren in Fachkreisen und seit den frühen achtziger Jahren auch öffentlich erörtert. Nur geringe Beachtung gegenüber diesen gesundheitlichen Risiken fanden bisher ökologische Gefahren der Nitratauswaschung, die sich – abgesehen von der Eutrophierung von Böden und Oberflächengewässern – insbesondere aus den Folgen einer verringerten Denitrifikationskapazität für eine Aufsatzung des Grundwassers und – im Zusammenspiel mit der Bodernversauerung – für eine vermehrte Auswaschung von anderen Schadstoffen, speziell Schwermetallen ergeben. Mit zunehmenden Kenntnissen polarisierte sich die Diskussion im wesentlichen an den Fragen, ob und in welchem Maße

- eine Trinkwasser-Nitratbelastung von mehr als 50 mg/l bedenklich sei,
- die Landwirtschaft, speziell das Düngeverhalten der Landwirte, Hauptverursacher der Nitratbelastung des Grundwassers sei,
- präventive oder aber korrektive Maßnahmen zur Minderung der

Nitratbelastung vorzuziehen seien, und insbesondere

- ob die Kosten von Maßnahmen nach dem Verursacherprinzip (Landwirtschaft), Gemeinlastprinzip (Staat) oder Nutznießerprinzip (Wasserverbraucher) angerechnet werden sollten.

Diese Konfliktlinien spiegeln, was nicht überrascht, die Interessen der beteiligten Gruppen und Institutionen. Zugleich wird daran aber auch deutlich, daß die Durchschlagskraft ökologisch-gesundheitlicher Argumente von entscheidender Bedeutung für umweltpolitischen Terraingewinn ist. Bezogen auf diese vier Konfliktlinien läßt sich folgende Entwicklung der nunmehr über zwanzigjährigen Nitratdebatte in der BRD 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 eher als vernachlässigbar angesehen. Dieser Diskussionspunkt hat jedoch mit der Verabschiedung der EG-Trinkwasserrichtlinie und der Novelle der Trinkwasserverordnung an Bedeutung verloren; denn politisch relevant ist nun erst einmal die Einhaltung des neuen Grenzwerts von 50 mg/l unabhängig von seiner gesundheitlichen Relevanz.

Die ursächliche Rolle der Landwirtschaft bei der Grundwassernitratbelastung wird zusehends weniger bestritten. Betont wird dafür 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.), eine Vielzahl von Faktoren, 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 korrektive wasserwirtschaftliche und -technische Maßnahmen (Wassermischung, Bohren tieferer Brunnen, Denitrifizierungsanlagen) das Hauptgewicht zu erlangen; und dies sowohl aus sachlichen Gründen – präventive Maßnahmen würden vielerorts erst in Jahren oder Jahrzehnten wirksam werden – als auch aus politisch-bürokratischen Gründen – die derzeitigen rechtlichen wie machtmäßigen Verhältnisse erlauben sanktionierbare (staatliche) Maßnahmen weit eher bei der

Wasserversorgung. Dieses Muster der Problembehandlung hängt damit zusammen, das Eingriffskompetenz und Sanktionierbarkeit umweltpolitischer Maßnahmen typischerweise sinken, je mehr sie präventiven, ursachenbezogenen Charakter haben. Politische Durchsetzbarkeit und ökologische Wirksamkeit sind tendenziell gegenläufig. Die zuständigen Behörden lehnen denn auch überwiegend Maßnahmen wie eine Stickstoffsteuer oder die Erlaubnispflichtigkeit der Düngung an Problemstandorten explizit ab. Statt dessen hofft man vielfach, das eine ökologisch erweiterte landwirtschaftliche Beratung nutzen werde, auch wenn man damit vor Ort häufig desillusionierende Erfahrungen gemacht hat.

Aber auch bei Maßnahmen auf der Landwirtschaftsseite, geschweige denn auf der Wasserseite, sollen die für viele Landwirte wirtschaftlich nicht tragbaren Kosten aus agrarsozialpolitischen Gründen nicht von diesen, sondern eher vom Wasserverbraucher getragen werden. Hier, beim *nervus rerum*, haben sich trotz Zuspitzung der Kontroverse die Akteure der Wasserversorgung und des Gewässerschutzes bislang nicht durchsetzen können, trotz oder gerade wegen der angenommenen Dringlichkeit solcher Maßnahmen. In § 19 Abs. 4 oder 5. Novelle des Wasserhaushaltsgesetzes von 1986 wurde – entgegen allen Expertenempfehlungen – der rechtliche Anspruch von Landwirten auf Ausgleichszahlungen verankert, falls sie durch Wasserschutzgebietsverordnungen Einschränkungen einer ordnungsgemäßen Landbewirtschaftung hinnehmen müssen. Wie nicht anders zu erwarten, streiten sich nun Landwirtschaft und Wasserwirtschaft, Agrar- und Wasserbehörden, was denn als ordnungsgemäße Landbewirtschaftung anzusehen sei und ob dazu auch eine grundwasserschonende Landwirtschaft zwingend gehöre. Ein Ende dieses Streits ist noch nicht abzusehen. Es ist nicht einmal unwahrscheinlich, daß er in einem jahrelangen Musterprozeß durch alle Instanzen hindurch von einem Bundesgericht entschieden werden wird. Insgesamt wird deutlich, daß das Vordringen einer ökologisch-gesundheitlich orientierten Argumentation um so geringer ist, je mehr der Kernbereich agrarischer Interessen betroffen ist.

Etwa drei Prozent des Trinkwassers der öffentlichen Wasserversorgung in der BRD weisen derzeit Nitratgehalte von über 50 mg/l auf (Aurand et al. 1980; LAWA 1987; Pluge 1987). Hinzu kommen Nitratbelastungen in einem wesentlich höheren Ausmaß (30 bis 50 Prozent) in vor allem im norddeutschen Raum noch verbreiteten Privatbrunnen.

Trotz steigender Tendenz handelt es sich bei der Nitratbelastung des Grundwassers um ein lokales bzw. regionales Problem (Sonderkulturen, konzentrierte Tierhaltung, durchlässige Böden), das sich zudem bereits weitgehend entschärfen ließe, wenn die Landwirte sich auf eine pflanzenbedarfsgerechte Düngung beschränken würden, die beim Einsatz mineralischen Handelsdünger durchaus auch in ihrem eigenen ökonomischen Interesse läge, aber gerade im Bereich der Sonderkulturen noch längst nicht druchgängige Praxis ist.

3. Politikprozesse und Regulierungen um das Nitratproblem

In den 50er und 60er Jahren, als Nitrat noch überhaupt kein politisches Thema war, fielen eine Reihe von Entscheidungen, die nicht nur zur Herausbildung des Nitratproblems beitrugen, sondern auch seine politische Behandlung prädetinierten. So trugen die Orientierung auf Ausbau und Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft, die Vernachlässigung der Umweltdimension der Agrarproduktion, die Ausweitung des Wasserverbrauchs, die mangelnde Berücksichtigung ökologischer Aspekte in der Raumplanung und die hohen Düngungsempfehlungen für die Landwirte sämtlich zur Herausbildung des Nitratproblems bei. Öffentliche Aufmerksamkeit und politische Relevanz erhielt das Nitratproblem durch das eher zufällige Zusammentreffen von vier Faktoren: Anstieg der Nitratkonzentration in einer Reihe von Trinkwasserbrunnen, lokale Debatten in den hiervon betroffenen Gemeinden, Umsetzung der EG-Trinkwasserrichtlinie von 1980 mit einem niedrigeren Nitratgrenzwert, und Entwicklung der allgemeinen Agrar-Umweltdiskussion seit Ende der 70er Jahre. In den 70er Jahren war das Nitratproblem im wesentlichen noch allein Gegenstand von wissenschaftlicher Forschung und Expertendiskussionen. Erst seit Beginn der 80er Jahre kann man von einer partiell öffentlichen Nitratdiskussion sprechen, jedoch noch längst nicht von einer spezifischen Nitratpolitik in der BRD. Im Kontext der Nitratdebatte lassen sich verschiedene, teilweise auch koordinierte Ansätze beobachten. Eine Reihe dieser eher individuellen Maßnahmen wie eine vermehrte Umweltberatung in der Landwirtschaft, die Propagierung der N min Methode, Entscheidungen von Wasserwerken über Investitionen für wasserwirtschaftliche und -technische Maßnahmen und eine Zunahme entsprechender Forschungsaktivitäten erreichen noch nicht die Schwelle politischer Regulierung. Einige politisch-administrative Maßnahmen und Aktivitäten, die den Kern der bundesdeutschen "Nitratpolitik" ausmachen, lassen sich jedoch unterscheiden:

- Die Novellierung der Trinkwasserverordnung 1986, in der der Nitratgrenzwert von 90 auf 50 mg/l pro Liter herabgesetzt wurde;
- die Novellierung des Wasserhaushaltsgesetzes 1987, bei der Ausgleichszahlungen an Landwirte für Bewirtschaftungsbeschränkung in Wasserschutzgebieten vorgesehen wurden (§ 19 Abs. 4 WHG);
- die Einführung eines Gülleerlasses in Niedersachsen 1983;
- die Einführung einer Gülleverordnung in Nordrhein-Westfalen 1984, in der die zeitliche und mengenmäßige Ausbringung von Gülle beschränkt wurde ebenso wie in dem niedersächsischen Gülleerlass;
- der Versuch der Erarbeitung von Empfehlungen für Wasserschutzgebiete in einer gemischten DVGW/LAWA-Arbeitsgruppe Nitrat;
- die verstärkte Förderung von nitratbezogenen Forschungsprojekten in den 80er Jahren;
- die Diskussion und politische Ablehnung der Einführung einer Stickstoffsteuer mit flächengebundenen Ausgleichszahlungen, vorgeschlagen vom Sachverständigen Rat für Umweltfragen 1985;
- die Einführung eines Wasserpfennigs in Baden-Württemberg 1987, durch den die Wasserverbraucher Einkommensverluste von Landwirten aufgrund von Bewirtschaftungsauflagen in Wasserschutzgebieten kompensieren;
- Bemühungen der landwirtschaftlichen Officialberatung im verringerten Düngereinsatz mit Unterstützung diesbezüglicher agrarumweltpolitischer Deklarationen.

Die Bundesländer spielen eine ausschlaggebende Rolle beim politischen Umgang mit dem Nitratproblem, da sie für die Wasserwirtschaft zuständig sind, die Situation der Agrarwirtschaft nach Ländern beträchtlich differiert und der Versuch einer bundeseinheitlichen Gülleordnung fehlgeschlagen ist. Bislang wurde das Nitratproblem überwiegend durch wasserwirtschaftliche Maßnahmen der Wassermischung, der Fernversorgung oder des Bohrens neuer Brunnen gelöst. Auf die Landwirtschaft bezogene Maßnahmen werden seit einigen Jahren auch verstärkt verfolgt; sie sind jedoch im allgemeinen mit Ausgleichszahlungen für die Landwirte verbunden. Generell läßt sich die bundesdeutsche "Nitratpolitik" dahingehend charakterisieren, daß die Art der Problemdefinition stark wissenschaftsbasiert ist, daß der Konflikt zwischen Landwirtschaft und Wasserwirtschaft im Vordergrund steht, das Sach- und Kostenargumente vermischt werden, daß sie sich in den üblichen Politikroutinen abspielt und daß der eigentliche Kern der Agrarpolitik nicht in die Diskussion miteinbezogen wird. Umweltverbände spielten in der Nitratpolitik bislang nur eine untergeordnete

Rolle. Ins Zentrum der politischen Diskussion ist seit 1986/-87 auch das Verursacherprinzip für den Bereich der Landwirtschaft gerückt, als Baden-Württemberg über die Einführung des Wasserpfennigs entschied. Die Strategie einer generellen Priorität des Grundwasserschutzes gegenüber anderen Formen der Landnutzung, die von den Wasserbehörden und der Wasserwirtschaft seit etwa 1983 verfolgt wird, war bislang nicht erfolgreich. Auch wenn sich bislang nicht von einer effizienten Agrarumweltpolitik sprechen läßt, so kann doch eine gewisse Öffnung des Agrarbereichs, weniger der Agrarpolitik, für Umweltanliegen seit den frühen 80er Jahren beobachtet werden.

Grundsätzlich existieren auf vier Ebenen Indikatoren zur Beurteilung substantieller Erfolge der Nitratpolitik:

- Abnahme von Krankheiten, die durch nitratbelastetes Trinkwasser hervorgerufen werden,
- Abnahme der Nitratkonzentration im Trinkwasser;
- Abnahme der Nitratkonzentration im Grundwasser;
- Verringerung der Nitratauswaschung in der Landwirtschaft.

Auf der ersten Ebene können keine signifikanten Korrelationen erwartet werden, wenn man die existierenden epidemiologischen Studien und das Fehlen von Methämoglobinämierkrankungen in den letzten Jahrzehnten in der Bundesrepublik in Rechnung stellt. Auf der zweiten Ebene lassen sich Erfolge der Nitratpolitik schwer ausmachen, da die Nitratwerte im Durchschnitt immer noch ansteigen. Allerdings dürfte die Einhaltung des Nitratgrenzwertes von 50 mg/l pro Liter in den kommenden Jahren infolge entsprechender wasserwirtschaftlicher Maßnahmen weitgehend gesichert sein. Für die Grundwasserbelastung mit Nitrat existieren keine flächendeckenden Daten. Auch hier stellt sich das Problem der Zeitverzögerung in dem Wirksamwerden administrativer Maßnahmen. Auf der vierten Ebene besteht die Notwendigkeit einer differenzierten Beurteilung. In einer Reihe von Demonstrationsprojekten ist die Nitratauswaschung zweifellos reduziert worden. Aber deren Ergebnisse können nicht einfach generalisiert werden. So lassen sich für die verschiedenen Bereiche der Agrarproduktion unterschiedliche plausible Vermutungen vornehmen. Diese laufen darauf hinaus, daß die Agrarumweltpolitik zwar nicht wirkungslos gewesen ist, die teils festzustellenden verringerten Nitratauswaschungen jedoch häufig auch anderweitigen Einflüssen zu verdanken sind, wie z.B. die Begrenzung des Zuckergehalts in Zuckerrüben seitens der Zuckerfabriken (vgl. Feyrerabend 1985).

4. Gesamtbild der Nitratpolitik

Nitratpolitik findet in sehr verschiedenen Politikarenen statt (Agrarpolitik, Wasserpolitik, Gesundheitspolitik etc.) und brachte eine Reihe von politischen Akteuren zusammen, die üblicherweise nicht miteinander interagieren. Die Nitratpolitik hat sich vor allem zu einem Schwarzen-Peter-Spiel entwickelt, in dem jeder Mitspieler die Kosten, die bei der (lokalen) Lösung des Nitratproblems anfallen, an andere Spieler weiterzureichen versucht. Dementsprechend herrschen mehr oder weniger segmentierte Anstrengungen der Problembewältigung vor. Die Verschiebung von Entscheidungen war mindestens ebenso bedeutsam wie das Fällen von Entscheidungen. Die bundesdeutsche Nitratdebatte und -politik ist durch einen relativ starken Fokus auf die Nitratbelastung des Trinkwassers und seiner möglichen Gesundheitseffekte charakterisiert, während die Nitratbelastung von Gemüse, andere Quellen von Nitrosaminen oder ökologische Auswirkungen der Stickstoffdüngung in der Vergangenheit nur eine marginale Rolle spielten. In der Sache dominieren korrektive Maßnahmen auf der Wasserseite, während präventive Maßnahmen auf Seiten der Landwirtschaft erst allmählich an Bedeutung gewinnen, insbesondere in den Gebieten mit intensiver Tierhaltung und durchlässigen Böden. Rechtliche und finanzielle Maßnahmen haben bislang nur eine untergeordnete Rolle in der Nitratpolitik gespielt. Zum Teil wurden solche Maßnahmen, wie z.B. die Stickstoffsteuer oder die Erlaubnispflichtigkeit von Düngung in nitratbelasteten Gebieten von der Verwaltung explizit zurückgewiesen. Stattdessen konzentrieren sich die Hoffnungen auf "moral suasion" setzende Maßnahmen, insbesondere eine verstärkte Umweltberatung in der Landwirtschaft, auch wenn die diesbezüglichen Erfahrungen in der Vergangenheit nicht allzu ermutigend waren. Hinsichtlich der Verteilung der Kosten läuft die Nitratpolitik bisher darauf hinaus, daß die Wasserverbraucher den Hauptanteil zu tragen haben, während die Landwirte insgesamt die geringsten Belastungen auf sich zu nehmen haben. Verglichen mit den 70er Jahren plädieren heute alle Akteure für eine umweltverträgliche Landwirtschaft. In der Praxis verbleiben bislang jedoch viele Aktivitäten auf der Ebene von Symbolpolitik. Im Vergleich mit der Zeitspanne, die andere Umweltprobleme benötigt haben, um umweltpolitisch substantiell angegangen zu werden, ist die für die Trinkwasser-Nitratbelastung zu nennende Zeitspanne von 20 bis 30 Jahren von der politischen Problemperzeption bis zur Verabschiedung entsprechender Politikprogramme noch keineswegs als

besonders lang einzustufen. Von daher besteht vielleicht ein gewisser Anlaß zu der Hoffnung, daß die politische Behandlung des Nitratproblems mittelfristig nicht nur als symbolische Agrarumweltpolitik einzuordnen bleibt.

Als Symbol für die zunehmende Bedeutung von Umweltanliegen in der Landwirtschaft mag die Nitratdebatte in der Bundesrepublik durchaus eine Pionierrolle spielen. Langfristig mag diese Rolle bedeutsamer sein als ihre direkten sachbezogenen Auswirkungen. Sicherlich wirken auch hier die rechtlichen und institutionellen Restriktionen und die Verteilungsmuster der bestehenden Macht- und Einflußsphären unter der politischen Akteuren einer Stärkung der Agrarumweltpolitik entgegen. Es waren eher die unbeabsichtigten Nebenwirkungen und die Eigendynamik der 1980 verabschiedeten EG-Trinkwasserrichtlinie, die die Chancen für eine Ökologisierung der Agrarpolitik erhöht haben mag. Allerdings scheinen substantielle Erfolge der Agrarpolitik in der Landwirtschaft die Bereitschaft zu verlangen, die dabei anfallenden Kosten dem Verbraucher oder dem Steuerzahler aufzubürden. Verursacherprinzip und substantieller Umweltschutz erscheinen in der bundesdeutschen Landwirtschaft als wenig verträglich. Die Dauerkrise der gemeinsamen Agrarpolitik hat sicherlich auch Einfluß auf die öffentliche Diskussion von Umweltproblemen der Landwirtschaft und mag die Chancen für ökologische Anpassungsprozesse erhöhen. So mag Ökologisierung der Agrarpolitik, eine 1983 von mir generierte Bezeichnung eines Forschungsprojekts, die inzwischen auch vom Präsidenten des Deutschen Bauernverbandes, Heereman, übernommen worden ist (vgl. Conrad 1984, Heeremann 1988), eine bessere Chance als Abfallprodukt von budgetär oder wirtschaftlich beeinflussten agrarpolitischen Maßnahmen haben denn als direkte umweltpolitische Programme, denen die soziale und politisch sanktionsfähige Basis häufig fehlt und die daher das Risiko einer bloßen Symbolpolitik eingehen. Es darf durchaus angenommen werden, daß die Eigendynamik der Nitratdebatte, die sich im letzten Jahrzehnt in der Bundesrepublik Deutschland entwickelt hat, zu einem allmählichen Wandel landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsweisen in Richtung auf eine höhere Umweltverträglichkeit in den kommenden Jahren beitragen wird. Es handelt sich dabei um nicht mehr und nicht weniger als ein Moment in einem generellen gesellschaftlichen Evolutionsprozeß zugunsten der vermehrten Berücksichtigungen von Umweltbelangen.

Literatur

Aurand, K. et al. (Hg.) (1980), Atlas zur Trinkwasserqualität der Bundesrepublik Deutschland (BIBIDAT), Berlin.

- Bechmann, A. (1987), *Landbau-Wende*, Frankfurt.
- BMI (Bundesminister des Innern) (Hg.) (1983), *Abschlußbericht der Projektgruppe Aktionsprogramm Ökologie*, Umweltbrief 29, Bonn.
- Conrad, J. (1984), *Ökologisierung der Agrarpolitik. Trinkwasser-Nitratbelastung. Fallstudie Bundesrepublik Deutschland*. Projektbeschreibung, Ms., Berlin.
- Conrad, J. (Hg.) (1988a), *Wassergefährdung durch die Landwirtschaft: Die Nitratbelastung des Trinkwassers als Problem praktischer Politik*, Berlin.
- Feyerabend, I. (1985), *Zuckerproduktion und Stickstoffdüngung. Umweltschutz als Nebeneffekt*, IIUG reg 85-3, Berlin.
- Finck, H.F., Haase, K. (1987), *Nitratbelastung des Grundwassers - Ökonomische Beurteilung von Alternativen*, *Angewandte Wissenschaft* 347, Münster-Hiltrup.
- de Haen, H. (1985), *Struktureller Wandel der Landwirtschaft aus ökonomischer und ökologischer Sicht*, *Agrarwirtschaft* 34:1.
- Heereman, C. (1988), *Ökologisierung der Agrarpolitik? Deutsche Bauernkorrespondenz* 41: 407.
- LAWA (1987), *LAWA-Wasserversorgungsbericht 1986*, Berlin.
- von Meyer, H. (1983), *Wirkungslose Umweltpolitik, umweltwirksame Agrarpolitik*, *Zeitschrift für Umweltpolitik* 6: 363.
- Pluge, W. (1987), *Strategien zur Lösung des Nitratproblems - Eine Bewertung durch EUREAU*, in: DVGW (Hg.) *Europäische Konferenz. Einflüsse der Landwirtschaft auf die Wasserressourcen - Folgen und zukünftige Entwicklungen*, Eschborn.
- SRU (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (1985), *Umweltprobleme der Landwirtschaft, Sondergutachten*, Stuttgart.
- von Urff, W., Zapf, R. (Hg.) (1987), *Landwirtschaft und Umwelt - Fragen und Antworten aus der Sicht der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues*, Münster-Hiltrup.
- Weinschenk, G., Gebhard, H.-J. (1985), *Möglichkeiten und Grenzen einer ökologisch begründeten Begrenzung der Intensität der Agrarproduktion*, Stuttgart.

Dr. Jobst Conrad
Wissenschaftszentrum Berlin
Reichpietschufer 50
1000 Berlin 30
030/254910