

Conrad, Jobst

Book Part

Rekonstruktion der Nitratkontroverse im Markgräflerland

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Conrad, Jobst (1988) : Rekonstruktion der Nitratkontroverse im Markgräflerland, 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. 196-208

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122846>

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

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>.

Rekonstruktion der Nitratkontroverse im Markgräflerland¹

Jobst Conrad

1. Einleitung

Das Markgräflerland im südbadischen Raum zeichnet sich durch starken Maisanbau (1979: 37 % der Anbaufläche), Obstanbau und viel Weinbau (knapp 10 % der Anbaufläche) aus. Im Zuge des verstärkten Maisanbaus kam es auch in erheblichem Ausmaß zu Grünlandumbruch in den 60er und 70er Jahren.

Neben diesen Bewirtschaftungsformen tragen die Böden im Markgräflerland aufgrund ihrer Topographie und ein hier nur schmaler in Nord-Süd-Richtung verlaufender Grundwasserstrom dazu bei, daß viele Trinkwassergewinnungsbrunnen relativ hohe und steigende Nitratwerte aufweisen, die mittlerweile den alten Grenzwert der Trinkwasserverordnung (TVO) von 1975 von 90 mg/l häufiger überschreiten.

Außer intensiver Landwirtschaft spielt der Fremdenverkehr im Markgräflerland eine wichtige Rolle. Damit sind wesentliche objektive Bedingungsbeziehungen benannt, die die im folgenden dargestellten Auseinandersetzungen und Entwicklungsprozesse um die Nitratbelastung von Grund- und Trinkwasser in der Stadt Müllheim mit strukturieren, die etwa 30 km südlich von Freiburg mitten im Markgräflerland liegt.

Müllheim wurde deshalb von uns genauer untersucht und als Lehrstück herangezogen, weil hier eine interessierte Öffentlichkeit früher als anderswo ihre Sorgen artikuliert und von Politikern und Verwaltungen entsprechende Reaktionen verlangte. Zu fragen ist, ob und welche Lernprozesse in diesem exemplarischen

¹ Dieser Beitrag beruht im wesentlichen auf einer im Rahmen des Forschungsvorhabens "Ökologisierung der Agrarpolitik" durchgeführten Studie "Nitrat im Wasser. Fallstudie Müllheim. Zehn Jahre Lernprozeß mit zweifelhaftem Ausgang." (Brüggemann et al. 1986)

Fall in Gang gekommen sind, ob sie übertragbar sind und ob die dort gemachten Erfahrungen an anderer Stelle tatsächlich genutzt wurden.

Im folgenden wird zunächst mit knappen Strichen ein chronologischer Überblick über die Entwicklung des Nitratkonflikts in Müllheim bis 1984 gegeben. Dann wird versucht, dessen typische Struktur-, Verhaltens- und Verlaufsmuster zu markieren. Schließlich sollen einige allgemeine Schlußfolgerungen für den praktisch-politischen Umgang mit dem Nitratproblem gezogen werden.

2. Historischer Verlauf

In den Jahren 1965 bis 1967 wurden in Messungen erstmals höhere Nitratwerte im Oberrheingebiet festgestellt. 1969 wurde in einem Brunnen des Ortes Ballrechten-Dottingen ein besonders hoher Wert von 89 mg/l gemessen. Aufgrund einer entsprechenden Mitteilung des Gesundheitsamtes wurden das Regierungspräsidium Freiburg (RP) sowie das Landwirtschaftsamt Müllheim erstmalig aktiv und luden gezielt Bauern und Winzer zu einer Aufklärungsversammlung ein, da schon damals davon ausgegangen wurde, wesentliche Ursache hoher Nitratgehalte im Wasser sei die Stickstoffdüngung. Die Versammlung verlief stürmisch mit harten Fronten. Die Ausgangsbedingungen für eine sachliche Erörterung waren ausgesprochen ungünstig: Die Bauern sahen sich plötzlich mit dem Vorwurf der "Wasservergiftung" konfrontiert, der auf keinerlei Vorverständnis traf; die Behörden verfügten noch über relativ wenig Informationen und Erfahrungen sowohl in bezug auf Entstehungszusammenhänge als auch im Hinblick auf Problemlösungsmöglichkeiten. So wurde noch 1969 mit einem dreijährigen Forschungsprogramm begonnen, innerhalb dessen in zwei Wassereinzugsgebieten in der Umgebung von Müllheim Landwirtschaftsamt, Wasserwirtschaftsamt und RP Untersuchungen über den Zusammenhang von aufgebrauchten Stickstoffdüngermengen und Nitratgehalten des Wassers anstellten. Das Ergebnis war negativ. Die Vielzahl intervenierender Faktoren und die sehr langsame Grundwasserbewegung (ca. 1 km in 3 Jahren) waren noch zu wenig bekannt. Infolgedessen wurden weitere Arbeiten und entsprechende Beratungen erst einmal eingestellt.

Nach der Verabschiedung der TVO 1975 und dem Erlaß der entsprechenden Durchführungsverordnung seitens des baden-württembergischen Sozialministeriums 1976

beauftragte die Gemeinde Müllheim ein bereits selbst initiativ gewordenes örtliches Wasseruntersuchungsinstitut mit den entsprechenden Trinkwasseranalysen.² Diese Wasseruntersuchungen erfolgten somit unabhängig von einem spezifischen lokalen Problemdruck sachlicher oder politischer Natur, sondern lediglich aufgrund der TVO und spielten sich von daher im wesentlichen im Rahmen bürokratischer Routine ab.

Diese Situation änderte sich Mitte 1978 völlig, als am 1.6.1978 in der regionalen Presse - der Badischen Zeitung (BZ) - ein Bericht unter der Überschrift erschien "Zuviel Nitrat im Wasser - Mütter werden vor Trinkwasserbenutzung gewarnt." Dieser Bericht war von der Umweltgruppe "Arbeitsgemeinschaft Umweltschutz Markgräflerland" (AGUS) initiiert worden. Er gab den Hinweis des Gesundheitsamtes Freiburg, Außenstelle Müllheim, an das Kreiskrankenhaus wieder, aufgrund erhöhter Nitratwerte in einer Reihe umliegender Gemeinden, verursacht insbesondere durch den Weinbau, den Müttern zu empfehlen, ihren Säuglingen in den ersten drei Monaten wegen möglicher Blausuchtgefahr vorsichtshalber kein Leitungstrinkwasser zu geben, sondern abgekochtes kohlenstoffreies Mineralwasser zu verwenden, was das Kreiskrankenhaus Müllheim auch tat. Dieser Bericht führte innerhalb eines Monats zu einer Reihe öffentlicher Stellungnahmen von Gesundheitsamt und RP, die sich in der Sache mit der Position der AGUS deckten, in der Diktion jedoch mehr auf Beruhigung abzielten. Darüber hinaus trugen direkte Vorsprachen besorgter Mütter beim Bürgermeister dazu bei, daß sich die Gemeindeverwaltungen mit dem Nitratproblem befaßten.³ In der öffentlich geführten Diskussion lassen sich bereits sämtliche Elemente der erst seit ca. 1983 geführten bundesweiten Nitratdebatte wiederfinden: Nitratgehalt des Wassers, mögliche Gesundheitsgefährdungen, Verursachung durch Stickstoffüberdüngung, Problematik der Meß- und Grenzwerte, korrektive und präventive Lösungsvorschläge (kein Leitungswasser für Babys, verminderte Stickstoffdüngung). Die Diskussion war zwar emotional relativ hoch aufgeladen, in ihren Zustandsbeschreibungen und Aussagen über Zusammenhänge, Ursachen und Folgen aber

² Interessant ist in diesem Zusammenhang die gemeinsame Empfehlung von Sozial- und Landwirtschaftsministerium, "soweit zulässig und vertretbar, alle Möglichkeiten der Trinkwasser-Verordnung zur Verminderung der Zahl der Untersuchungen" auszunutzen (Landtags-Drucksache 7/500 vom 16.1.1976).

³ Zu einer nationalen Verbreiterung der Debatte durch eine Anfrage des Bundestagsabgeordneten H.B. Schäfer an die Bundesregierung bereits am 2.6.1978 kam es dagegen nicht.

nicht kontrovers. Da keine der beteiligten Behörden direkte Eingriffsbefugnisse besaß, um verursacherorientiert zur Problemlösung beitragen zu können, waren Appelle an der Tagesordnung, und über Appelle streitet man nicht. Die als Verursacher angesprochenen Winzer und Bauern beteiligten sich, wie auch später, kaum an der Diskussion.

Zu einer gewissen Verschärfung kam es durch einen Brief der AGUS an den Müllheimer Bürgermeister und dessen Veröffentlichung Ende Juni 1978, der das Verhalten und (fehlende) Maßnahmen der Gemeinde ansprach und damit die Frage nach politischen Folgerungen stellte, sowie durch zeitlich parallele Leserbriefe betroffener Bürger mit Kritik an der Gemeindeverwaltung (fehlende bzw. zu späte Information, unzureichende Maßnahmen). Der Bürgermeister antwortete legalistisch und administrativ-salomonisch, daß sich die Stadt an die TVO halte, an keinem Brunnen eine Überschreitung des Nitratgrenzwerts gemessen worden sei⁴, der Gesetzgeber und nicht die Gemeinde sei aufgerufen, die Voraussetzungen für ursachenorientierte Maßnahmen zu schaffen, und er verwahrte sich gegen undifferenzierte Panikmache.

In der Folge schlummerte die öffentliche Diskussion ein. Zum einen gaben die Behörden mit ihren vielfältigen Stellungnahmen, Pressekonferenzen etc. der Öffentlichkeit im Grunde Recht, zum anderen wurden seitdem Nitratwerte regelmäßig veröffentlicht, die "belegten", daß etwas geschah. Außer routinemäßigen Wasserqualitätsuntersuchungen bestand ohne fortgesetzten öffentlichen Druck kein Anlaß für besondere Aktivitäten der Verwaltung.

Erst zwei Jahre später flammte die Debatte erneut auf, wieder hervorgerufen durch die Medien, diesmal ein Beitrag in der Sendereihe "Panorama" am 3.6.1980 unter dem Titel "Nitrat im Grundwasser", in dem Müllheim und das Markgräflerland explizit als Problemgebiet genannt wurden, der leitende Arzt des Kreiskrankenhauses die Gefahren der Blausucht kurz erläuterte, während ein Mitglied des Bauernverbandes sich gegen die Kritik am Düngerverhalten der Landwirte verwahrte. Der Fernsehsendung schloß sich in den folgenden Wochen im Gefolge der dadurch evozierten Kontroverse eine ausführliche lokale Presseberichterstattung an. Daneben kam die Verabschiedung der EG-Trinkwasserrichtlinie zum Tra-

⁴ Die öffentliche Diskussion bezog sich vorwiegend auf die Risiken eines rechtlich nicht relevanten Nitratgehalts von 20 mg/l bei der Säuglingsernährung.

gen, die bekanntlich eine Herabsetzung des Nitratgrenzwerts auf 50 mg/l durch nationale Verordnungen bis zum August 1985 vorschrieb, wodurch sich auch ein verstärkter Handlungsdruck für Wasserversorgungsunternehmen und Kommunalbehörden abzeichnete.

Diesmal verlief die Diskussion wesentlich kontroverser. Zum einen wurde von Behördenseite einschließlich Gesundheitsamt unter Verweis auf Professor Borneff eine Gesundheitsgefahr für Säuglinge bei Trinkwasser-Nitratgehalten von weniger als 90 mg/l ausgeschlossen, obwohl oder vermutlich gerade weil die EG-Richtlinie die Senkung des Nitratgrenzwertes vorsah und die Nitratwerte im Müllheimer Raum gerade 1980 deutlich anstiegen. Ziel war zweifellos, Dampf aus der öffentlichen Diskussion abzulassen. Aber gerade damit war die Bühne für den entsprechenden Expertenstreit geöffnet, den es zwei Jahre zuvor nicht gegeben hatte. Da der leitende Arzt des Kreiskrankenhauses nicht von seiner bisherigen Position abwich, an entbindende Mütter die seit 1978 ausgegebenen Warnblätter verteilen zu lassen, wurde er massiv unter Druck gesetzt, der ihn zu der Stellungnahme veranlaßte: "Äußerungen zum Problem des Nitratgehalts im Wasser scheinen gefährlicher zu werden als der Nitratgehalt im Wasser selbst." (BZ vom 18.6.1980) Insbesondere die Gemeinde fürchtete um ihr Image als Fremdenverkehrsort und bemühte sich um eine Personalisierung der Debatte, jedoch nur mit begrenztem Erfolg. Auch Bauern beteiligten sich an der Debatte. Ein Drittel der Besucher einer von der AGUS einberufenen und gut besuchten Versammlung zum Nitratproblem waren Landwirte. Der moralische Handlungsdruck der öffentlichen Diskussion auf die Winzer und Bauern nahm zu, ohne die agrarpolitischen Bedingungsbeziehungen der Landwirtschaft mit zum Thema zu machen, wodurch die Landwirte als die eigentlichen Verursacher dastanden, die ihr Verhalten zu ändern hätten. Politiker aller Parteien suchten sich über die Nitratdebatte zu profilieren, häufig mit wenig Sachkenntnis, indem sie Messungen und Bekanntgabe der Nitratgehalte des Wassers forderten, obwohl dies bereits geschah.

Insgesamt trug die öffentliche Diskussion 1980 dazu bei, daß sich die Behörden vor dem Hintergrund der EG-Richtlinie intensiver mit der Nitratfrage befaßten und Lösungswege suchten, die aus ihrer Sicht durchaus ursachenorientiert waren. In der Folgezeit fanden eine Unzahl von im wesentlichen an die Landwirte adressierten Aufklärungsveranstaltungen in sämtlichen Gemeinden statt. Während

sich dabei die Erörterung des Nitratproblems räumlich verbreiterte und auch verlagerte, ebte die öffentliche Diskussion allmählich ab. Auch die AGUS schien mit den sich verstärkten Aktivitäten der Behörden (Informationsveranstaltungen, Pressekonferenzen, Broschüren und Merkblätter, vermehrte landwirtschaftliche Beratung, Untersuchungs- und Versuchsprogramm "Nitratanreicherung im Grundwasser der südlichen Oberrheinebene" mit N_{min} -Untersuchungen und kartographischer Erfassung der Anbauggebiete⁵) befriedigt. Im Frühjahr 1981 beschuldigte die AGUS die im Elsaß befindliche Salpeter- und Düngemittelfabrik Pec-Rhin, durch ihre Emissionen wesentlich zur Nitratbelastung beizutragen. Ihre Überschlagsberechnungen wurden nach entsprechender Landtagsanfrage von der baden-württembergischen Landesregierung und von der Firma Pec-Rhin als sachlich falsch zurückgewiesen. Zusätzlich lud die Firma maßgebliche Behörden- und Gemeindevertreter zu einer speziell organisierten Konferenz ein. Trotz einer Gegenkritik der AGUS kam es zu keiner weiteren öffentlichen Kontroverse.

Noch einmal kam es im Anschluß an einen Artikel "Vorsicht Wasser" im Stern-Magazin am 14.10.1982, in dem Müllheim explizit erwähnt wurde, zu einer kurz aufflammenden öffentlichen Diskussion sowie im Juni 1984 zu einer Flugblattaktion und einer Anfrage der Frauengruppe "Aktion Muttermilch" an die Gemeindeverwaltung Müllheim in bezug auf den Nitrat- und Chlorkohlenwasserstoffgehalt im Trinkwasser und dessen Gefahren. Ansonsten aber blieben die Verwaltungen zunehmend unter sich, und die anlaufenden sowohl auf die Landwirtschaft als auch auf die Wasserversorgung bezogenen Maßnahmen und deren Diskussion und Vorbereitung wurden im Expertenkreis der zuständigen Fachbehörden durchgeführt. Erwähnenswert ist nur, daß später völlig analoge Diskussionen in anderen Gemeinden im Oberrheingraben und anderswo abliefen, ohne daß auf die Ereignisse und Entwicklungen in Müllheim Bezug genommen wurde (vgl. z.B. BZ vom 27.2.1985 über eine diesbezügliche Bürgerversammlung in der Gemeinde Weisweil).

Inhaltlich ist die Entwicklung in Müllheim und im Markgräflerland seit 1981 durch folgende Ereignisse gekennzeichnet: Zum einen wird über eine entsprechende und intensivierete landwirtschaftliche Beratung für eine angemessenere Stickstoffdüngung das Nitratproblem verursacherorientiert angegangen, wobei

⁵ Diese Untersuchungen werden in dem landesweiten Nitratprogramm des Landes Baden-Württemberg von 1984 bis 1986 erweitert fortgesetzt.

stark auf das ökonomische Eigeninteresse der Landwirte gesetzt wird, dem Überdüngungen zuwiderlaufen. Günstig wirkt sich der 1981 auf den Markt gekommene "Merckoquant"-Schnelltest aus, der eine wenn auch nur begrenzt exakte, aber preiswerte Anwendung der N_{\min} -Methode erlaubt. Der Gesundheitsaspekt des Nitratproblems bleibt dabei sekundär, solange keine entsprechenden Verpflichtungen der Landwirte bestehen. So sind die Erfolge der behördlichen Maßnahmen sehr unterschiedlich: groß im Weinbau, mit einer starken Zunahme der Begrünung der Rebflächen von 25 % 1981 auf 60 % bis 80 % 1984 und deutlich geringeren Düngungsempfehlungen; gering im Gemüse- und Maisanbau. Beides entspricht durchaus den ökonomischen Verhältnissen. Am erfolgversprechendsten erscheinen direkte Einzelgespräche und Demonstrationen vor Ort, da Verhaltensänderungen der Landwirte durch Beratung des konkreten Belegs und der eigenen Erfahrung vor Ort mehr oder weniger bedürfen.

Die Bereitschaft, sich über die N_{\min} -Methode aufklären zu lassen, die Anerkennung des generellen Zusammenhangs von N-Düngung und Nitratgehalt sind bei den Bauern gewachsen; eine empirische Überprüfung einer tatsächlichen Reduktion des Düngereinsatzes ist bislang aber noch nicht im größeren Maßstab erfolgt.

Trotz der stets erneuten Betonung, daß vorbeugende Maßnahmen absoluten Vorzug vor Lösungsansätzen im Wasserwerk hätten, wurden wasserwirtschaftliche und/oder -technische Maßnahmen in Müllheim zunehmend als unumgänglich angesehen, wenn auch nach einem Schreiben des Bundesinnenministers vom Mai 1983 an den Bürgermeister einer Gemeinde in der Umgebung Müllheims die Notwendigkeit der Anpassung an die EG-Norm von 50 mg/l durch den Hinweis auf mögliche Ausnahmegestimmungen für kurzzeitige Überschreitungen relativiert wurde. Dennoch spielte die Furcht vor Aktionen und Angriffen der Öffentlichkeit im Fall der Überschreitung des neuen Grenzwertes in den behördeninternen Abstimmungsprozessen eine Rolle. 1982 wurde zunächst die Beteiligung an einem neuen Tiefbrunnen der Stadt Neuenburg erörtert, dann aber 1983 aus Kostengründen (10 Mio. DM), Gemeinderivalitäten und wegen der Befürchtung auch dort schnell ansteigender Nitratwerte eine Eigenlösung des Wasserzweckverbandes Weilertal bevorzugt, der das Wasser für Müllheim liefert. Diese Eigenlösung besteht in einem Ausgleich von Berg- und Tiefbrunnenwasser mit knapp 5 Mio. DM Kosten, die zwischen Gemeindeverwaltung, Geologischem Landesamt, Wasserwirtschaftsamt und RP in monatlichen Sitzungen ausgehandelt wurde, nachdem der Gemeinderat

dieser Lösung ohne Diskussion im April 1984 zugestimmt hatte. Die Öffentlichkeit spielte bei diesem Entscheidungsprozeß keine Rolle⁶, obwohl die wasser-technischen und -wirtschaftlichen Maßnahmen etwa zu einer Verdoppelung des Wasserpreises von 1,05 auf 2,10 DM/m³ führen werden. Dabei sind einige Prämissen der Eigenlösung durchaus problematisch: kein weiterer Anstieg des Nitratgehalts im Grundwasser, keine wesentliche Erhöhung des Wasserverbrauchs, Zulässigkeit kurzfristiger Grenzwertüberschreitungen auch bei Wassermischung. Um die Abwicklung der Maßnahmen zu beschleunigen, wurde der Antrag auf Brunnenbau von demjenigen für den Bau von Versorgungsleitungen abgetrennt.

Im Ergebnis sieht es damit trotz gegenteiliger Beteuerungen so aus, daß - im Müllheimer Fall wohl unvermeidlich - Maßnahmen auf der Wasserseite mehr Gewicht bekommen als solche auf der Landwirtschaftsseite, die administrativen Zugriffsformen weniger zugänglich ist. Die Erörterung (agrar-)politischer Zusammenhänge und Motivlagen fiel in den Diskussionen weitgehend unter den Tisch. Die Debatte über weniger kontroverse (kurzfristige) Maßnahmen stand im Vordergrund, ohne daß Gesamtkonzepte entwickelt wurden.

3. Strukturmuster und Verhaltensweisen in der Nitratkontroverse

Was läßt sich nun an charakteristischen Merkmalen der Müllheimer Nitratkontroverse festhalten?

Betrachtet man zunächst die Ebene der Themen und Argumente, so wird eine Tendenz zur Reduzierung des Nitratproblems auf technische Fragestellungen und teilweise auch zur Personalisierung deutlich. Politische, ökonomische und soziale Bedingungsbeziehungen werden nur andeutungsweise thematisiert und - soweit Ursache-Wirkungs-Relationen angesprochen werden - in einzelne Sachprobleme aufgeteilt (z.B.: Bauern sollen weniger düngen). Damit geraten mögliche Alternativen zu einer institutionell segmentierten Problemverschiebung und -kleinarbeitung oder Fragen nach der Rolle und den Veränderungsmöglichkeiten einer das Verhalten der Landwirte prägenden Agrarpolitik oder Chancen der konstruktiven Auflösung des Konflikts zwischen Landwirtschaft und Fremdenverkehr

⁶ In der Fragestunde für den Bürger am 29.2.1984 wurde keine einzige Frage zum Nitratproblem oder zur Wasserversorgung gestellt.

systematisch nicht ins Blickfeld. Zum anderen ist eine Verschiebung und Polarisierung in der Einschätzung der Gesundheitsrisiken der Trinkwasser-Nitratbelastung, insbesondere für Säuglinge, auszumachen, bei der vor allem auf Behördenseite sowohl eine zunehmend optimistische Bewertung des Risikos zutage tritt, die mit den steigenden Nitratwerten und der anstehenden Grenzwetherabsetzung eigenartig kontrastiert, als auch eine Reduktion der Diskussion möglicher Gesundheitsgefährdungen auf pure Grenzwerteinhaltung deutlich wird. Gegenüber diesen deutlichen thematischen Einengungen ist auf der anderen Seite aber auch festzuhalten, daß die (öffentliche) Diskussion trotz emotionaler Betroffenheit im Vergleich zu einer Reihe anderer technologischer Kontroversen deutlich sachbezogen und auf Informationsvermittlung ausgerichtet war.

Eine Einschätzung der Verhaltensweisen der beteiligten Akteure kommt zu folgenden Ergebnissen: Der "Öffentlichkeit" kommt in der Austragung der Debatte eine maßgebliche Initialfunktion zu, wobei die Medien von ausschlaggebender Bedeutung sind, darüber hinaus aber auch das direkte Angehen der Verwaltung etwa durch besorgte Mütter. Die Öffentlichkeit ist sich ihrer Einflußmöglichkeiten dabei kaum bewußt. Gerade durch ihre Anbindung an die Medien unterliegt sie aber auch den rasch wechselnden Themenkonjunkturen des issue attention cycle, der kontinuierlichen Druck auf die Behörden unwahrscheinlich macht. Auch die in der badisch-elsässischen Umweltbewegung verankerte AGUS bildet diesbezüglich kein Gegengewicht, sondern trägt selbst zum Themenwechsel bei. Es mag dahingestellt bleiben, ob dies im Sinne einer politisch effektiven Begrenzung von Bürgerinitiativen auf die Funktion, bürokratische Prozesse anzustoßen und Informationen breit zu vermitteln, sinnvoller ist als ein Am-Ball-Bleiben an einem Thema mit letztlich doch sehr begrenzten Einflußmöglichkeiten. Ersteres führt jedoch dazu, daß die wesentlichen Entscheidungen ohne Beteiligung der Öffentlichkeit fallen und die Behörden die wesentlichen Träger zur Durchsetzung substantieller Maßnahmen werden. Deren Entscheidungsprozesse werden jedoch mehr von institutionellen und rechtlichen Bedingungen bestimmt, was dazu führt, daß zum einen erst die anstehende Herabsetzung des Nitratgrenzwerts zu intensiven Überlegungen und verstärkten Aktivitäten über die bloße Veröffentlichung von Nitratwerten hinaus veranlaßt und zum anderen eine parzellierte Problemwahrnehmung und -bearbeitung vorherrscht, bei der mangels eigener Zuständigkeit Maßnahmen nicht ergriffen und delegiert werden (können) und eine Verantwortlichkeit negiert werden kann: Das Gesundheitsamt ist zu-

ständig für das Trinkwasser, das aus dem Wasserhahn kommt, hat selbst aber keine Weisungsbefugnis. Die hat das Landratsamt, während das Wasserwirtschaftsamt für das Grundwasser zuständig ist. Das übergeordnete Regierungspräsidium hat zwar breitere Kompetenzen, kann aber nicht in die Wasserhoheit der Gemeinden bzw. der Zweckverbände direkt eingreifen. Das dem RP nachgeordnete Landwirtschaftsamt ist zuständig für die Bodenqualität und die Beratung der Bauern, besitzt jedoch keine besonderen Sanktionsmöglichkeiten. Ohne eine novellierte TVO und entsprechende Ausführungsbestimmungen auf Länderebene schließlich brauchen die lokalen Behörden gar nicht erst aktiv zu werden, solange der alte Grenzwert von 90 mg/l nicht überschritten wird, und sie können dies auch nur begrenzt.⁷

Auf den öffentlichen Druck reagieren die Behörden bei Fehlen einer eigenen Konzeption im wesentlichen mit formeller Aktivität (Stellungnahmen, Pressekonferenzen), mit Versuchen des Abwiegelns, des Ablenkens und des Zeitgewinns sowie mit dem Hinweis auf fehlende Kompetenzen und Verantwortlichkeit. Erst wenn gesetzlicher und damit Bürokratie adäquater Zugzwang hinzukommt, werden substantielle Maßnahmen in Angriff genommen. Um Umweltschutz geht es nur vermittelt, direkt allein um die Einhaltung von Grenzwerten. Dann aber wird öffentlicher Druck nurmehr störend und suspekt, da Verwaltungshandeln nicht mehr entlang von Sachzwängen, sondern von tagespolitischen Opportunitäten bestimmt wird. Die aufgezeigte institutionell verankerte und notwendige Sozial- und Politikblindheit in der Problemsicht der Behörden verhindert auch beim besten Willen einzelner in der Tendenz Lernprozesse auf institutioneller Ebene. Deshalb lassen sich auch gleicher Diskussionsverlauf, gleiche Reaktionsweisen und gleichartige behördliche Maßnahmen andernorts und bei vergleichbaren Problemlagen (z.B. chlorierte und halogenierte Kohlenwasserstoffe) vermuten und beobachten, obwohl das Fallbeispiel Müllheim eine Vorreiter- und Multiplikatorrolle auf Landesebene spielte, wobei, unterstützt durch eine Reihe von Anfragen örtlicher Politiker, fast alle Stellungnahmen, Merkblätter und Maßnahmen der baden-württembergischen Landesregierung zunächst aus dem für Müllheim zuständigen RP kamen. Angesichts der begrenzten Handlungskompetenzen der Verwal-

⁷ Es wird hier wohl gemerkt nicht grundsätzlich gegen die Verteilung von Zuständigkeiten und Kompetenzen auf verschiedene Behörden und Körperschaften argumentiert, sondern allein auf deren systematische Folgen ohne entsprechende Korrekturen zur Aufgabenaufteilung hingewiesen. Im Rahmen ihrer Kompetenzen, Aufgabenstellungen und Möglichkeiten haben die beteiligten Ämter durchaus angemessen reagiert.

tung läßt sich einerseits eine auf Symptombekämpfung angelegte Nitratpolitik als vorherrschendes Aktivitätsmuster erwarten, während andererseits das auf Beratungsaufgaben beschränkte Landwirtschaftsamt in dem Dilemma steckt, als einzige Behörde mit Eingriffsmöglichkeiten auf der Verursacherebene Bauern und Winzern einsichtige Gründe liefern zu müssen, nunmehr entgegen ihrer aus agrarpolitischen und agrarökonomischen Zwängen entwickelten Denk- und Verhaltensweisen zu agieren. Für die vielfach unter existentiellm ökonomischen Druck stehenden Bauern, unter denen sich viele Nebenerwerbs- und Kleinlandwirte befinden, kann allein das Argument des wirtschaftlichen Vorteils einer geringeren Stickstoffdüngung überzeugend und verhaltensändernd wirken. Entsprechend hat sich das Nitratproblem vom Weinbau auf den Maisanbau verlagert. Die Landwirte haben kaum an der öffentlichen Nitratdebatte teilgenommen und wenn doch, dann aus einer aggressiven Verteidigungsposition heraus. Sie stecken in der Klemme zwischen ökologischen Anforderungen und ökonomischen Restriktionen und sehen sich als Schuldige und Opfer zugleich. Um ihre Problemlagen und Arbeitsbedingungen kümmert sich außer den Beratern in den Landwirtschaftsämtern kaum jemand.

Insgesamt wird von allen beteiligten Akteuren die ökologisch-gesundheitliche Dimension des Nitratproblems wahrgenommen, in der Praxis aber in technische Lösungen und ökonomische Anreize uminterpretiert. Das ökologische Problem wird nicht mehr oder noch nicht als Resultat gesellschaftlicher Bedingungen der Verhaltensweisen und Maßnahmen der beteiligten Akteure gesehen und somit zu bloßen Normen der Düngung oder der Wasserbelastung verkürzt. Eine materiale Ökologisierung der Agrarpolitik findet nicht oder bestenfalls in Ansätzen statt.

4. Schlußfolgerungen

Im Lichte soziologischer, sozialpsychologischer und politiktheoretischer Erkenntnisse und Wissensbestände weist die Nitratkontroverse in Müllheim keine atypischen Merkmale auf: Bei Kenntnis der maßgeblichen Ausgangs- und Randbedingungen war ihr Verlauf in seinen groben Zügen mehr oder weniger vorhersehbar. Das Beispiel Müllheim ist durchaus mit dem Verlauf und den Ergebnissen

einer Reihe anderer Fallstudien zum Umgang mit Umweltproblemen in der BRD vergleichbar.

Charakteristisch für die hier vorgestellte Fallstudie ist die über die Medien, insbesondere die lokale Presse abgesicherte Initialwirkung einer aktiv werdenden Öffentlichkeit (AGUS, besorgte Mütter), ohne die die Behörden nach einheitlicher Meinung genauso wie in anderen Gebieten mit durchaus vergleichbaren Bedingungen und teilweise noch deutlich höheren Nitratwerten nicht bzw. erst sehr viel später aktiv geworden wären. Erst diese Konstellation hat Müllheim zu einem Vorreiter in der Nitratdebatte gemacht. Ohne bürokratieinternen Handlungsdruck sind substantielle Maßnahmen der Behörden aufgrund öffentlichen Drucks unwahrscheinlich, wie der Vergleich 1978 und 1980/81 zeigt. Die Behörden verlegen einen Großteil ihrer Aktivitäten darauf, öffentliche Kritik zu absorbieren, zu integrieren, abzufangen und leerlaufen zu lassen; Symbolpolitik, Expertenstreit, Personalisierung, Problemparzellierung, Abwiegen und Auf-Zeit-Spielen sind bevorzugte Strategien. Im Falle des Nitratproblems spielt zudem die fehlende administrative Handlungskompetenz gegenüber der Verursacherseite eine entscheidende Rolle.

Ohne eine wirksame Agrarumweltpolitik sind die Einflußmöglichkeiten der vor Ort Zuständigen äußerst begrenzt.⁸ Ebenso ist die prägende Rolle des issue attention cycle für die begrenzten Einflußmöglichkeiten einer bürgerlichen Öffentlichkeit deutlich geworden.

Schließlich ist aber auch die Wichtigkeit der (begrenzten) Politisierung lokalen Problemdrucks qua öffentlicher Debatte für überregionale Maßnahmen zu betonen; ohne diese ist zumindest mit umweltpolitischem Zeitverlust zu rechnen, auch wenn anschließend die Behörden im Zusammenspiel mit den Politikadressaten wieder das Gesetz des Handelns übernehmen, um substantielle Maßnahmen umzusetzen.

Insgesamt sind die aus dem Fallbeispiel Müllheim zu ziehenden Schlußfolgerungen eher negativ, status-quo-orientiert; Ansatzpunkte für neuartige Vorgehensweisen und Politikformen bieten sich kaum an. Substantielle umweltpolitische

⁸ In den letzten Jahren gibt es hier erste Anzeichen einer - vielfach kostspieligen - Ausweitung der Kompetenzen, so z.B. die Gülleverordnung in Nordrhein-Westfalen (vgl. Teherani-Krönner 1985).

Erfolge scheinen am ehesten bei einem Sich-Einlassen und geschickten, gezielten Nutzen bestehender gesellschaftlicher Verhältnisse, administrativer Strukturen und ökonomischer Hebel erreichbar zu sein, auch wenn damit der Verlust der Realisierung weiterreichender ökologischer Zielvorstellungen fast zwangsläufig verbunden zu sein dürfte.

5. Literatur

- Brüggemann, B., Riehle, R., Conrad, J., Hünermann, G. (1986), Nitrat im Wasser. Fallstudie Müllheim. Zehn Jahre Lernprozeß mit zweifelhaftem Ausgang, IIUG rep 86-12, Berlin.
- Teherani-Krönner, P. (1985), Tauziehen um eine agrarumweltpolitische Regulierung. Die Gülleverordnung in Nordrhein-Westfalen, IIUG rep 85-8, Berlin.