

Brösse, Ulrich

Article

Wasserzins statt Wasserpfennig!

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Brösse, Ulrich (1986) : Wasserzins statt Wasserpfennig!, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 66, Iss. 11, pp. 566-569

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/136218>

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.

Wasserzins statt Wasserpfennig!

Ulrich Brösse, Aachen

In seiner Septemerausgabe veröffentlichte der WIRTSCHAFTSDIENST unter der Überschrift „Eine Lanze für den ‚Wasserpfennig‘ – Wider die Vulgärform des Verursacherprinzips“ einen Beitrag von Prof. Dr. Holger Bonus. Hierzu zwei Repliken von Prof. Dr. Ulrich Brösse sowie von Dipl.-Ing. agr. Martin Scheele und Prof. Dr. Günther Schmitt.

In seinem Beitrag „Eine Lanze für den Wasserpfennig“ in der Septemerausgabe 1986 dieser Zeitschrift¹ hat Bonus mit seiner lebendigen und klaren Darstellung in der Tat eine Lanze für den Wasserpfennig gebrochen. Zwei Schwerpunkte seiner Ausführungen bedürfen aber einer Erwiderung und Diskussion. Zum einen argumentiert Bonus dahingehend, daß der Wasserpfennig dem Verursacherprinzip entspreche. Zum anderen sieht er im Wasserpfennig einen ersten Schritt in die richtige Richtung, weil er ökologische Vielfalt wieder ökonomisch attraktiv mache. Mit einer anderen Argumentation läßt sich aber auch begründen, daß der Wasserpfennig gegen das Verursacherprinzip verstößt. Dann verliert der Wasserpfennig an Wert als Instrument der Umweltpolitik und als erster Schritt in die richtige Richtung. Statt für den Wasserpfennig soll hier daher eine Lanze für den Wasserzins gebrochen werden, weil dieser in weitaus besserem Maße als der Wasserpfennig den Wasserschutz ökonomisch attraktiv machen kann.

Das Fazit von Bonus zum Wasserpfennig lautet: „Ein Verstoß gegen das Verursacherprinzip liegt darin, entgegen allem ersten Anschein, in gar keiner Weise.“² Dieses Ergebnis überrascht; denn nicht nur der „erste Anschein“ zeigt, daß es doch die Landwirte sind, die durch ihre intensive Bodenbewirtschaftung die Grundwasserverschmutzung verursachen, nicht aber die Trinkwasserbezieher, die nun wirklich keine Handlungen in grö-

ßerem Umfang unternehmen, die eine Grundwasserverschmutzung auslösen können. Es liegt nahe, den Grund für die gegensätzlichen Auffassungen im unterschiedlichen Verständnis des Verursacherprinzips zu suchen.

Bonus erklärt das Verursacherprinzip als rein ökonomisches Prinzip aus einer marktökonomischen Betrachtung der Zusammenhänge. Verursacher sind alle diejenigen, die Ansprüche an die Ressource Grundwasser stellen und durch „den Exzeß von Anprüchen“ Knappheit entstehen lassen und konsequenterweise auch für die Folgekosten dieser Knappheit einstehen müssen. Konkret: Sowohl Landwirte als auch Wasserletzterverbraucher konkurrieren um das Grundwasser. Also sind sie beide als Verursacher von Wasserknappheit und Wasserbelastungen anzusehen. Soweit Bonus.

Die ökonomische Theorie lehrt, daß in diesem Falle der Markt zu einer ökonomischen Verteilung der Nutzen und Kosten der Wassernutzung auf Letztverbraucher und Landwirte führt. Bonus: „Und gerade das leistet auch der Markt.“³ Warum aber, so muß man fragen, wird dann ein Verursacherprinzip benötigt, das doch nur als Entscheidungs- und Handlungsanweisung an jemanden verstanden werden kann. Es sind aber der Markt und seine Kräfte, die für die Kostenanlastung sorgen. Alle Marktpartner sind ökonomisch Verursacher. Ein Verursacherprinzip ist überflüssig.

Vielleicht könnte ein ökonomisch verstandenes Verursacherprinzip dort Bedeutung erlangen, wo Märkte

Prof. Dr. Ulrich Brösse, 51, lehrt Wirtschaftswissenschaften an der Technischen Hochschule Aachen.

¹ Vgl. H. B o n u s : Eine Lanze für den „Wasserpfennig“ – Wider die Vulgärform des Verursacherprinzips, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 66. Jg. (1986), H. 9, S. 451-455.

² Vgl. H. B o n u s , a.a.O., S. 455.

³ Vgl. H. B o n u s , a.a.O., S. 452.

nicht funktionieren, was z. B. für den Umweltbereich weitgehend zutrifft. Bonus bringt das Beispiel des Lastwagenfahrers, der nachts durch seinen Fahrlärm Schlafende stört, also volkswirtschaftliche Kosten verursacht. In der Terminologie der ökonomischen Theorie konkurrieren Lastwagenfahrer und Schläfer um das knappe Medium Luft (wie Bonus es sieht), das Ruhe geben, aber auch Schallwellen aufnehmen kann, jedoch nicht beides gleichzeitig. Kostenverursacher sind also nach Bonus sowohl Lastwagenfahrer als auch Schläfer. Aber was kann in diesem Fall wiederum ein Verursacherprinzip zur Lösung der Kostenverteilung leisten? Jeder Verursacher soll anteilmäßig zahlen. Das Entscheidende aber, nämlich die Aufteilung der Kosten, nehmen die Marktkräfte vor, nichts aber leistet das ökonomische Verursacherprinzip dazu.

Auf das Beispiel der Nutzungskonkurrenz beim Grundwasser übertragen, bedeutet das, daß eine Marktsimulation benötigt wird, die als Ergebnis zeitigt, wie die Wassernutzung auf Trinkwasserbezieher und Landwirte unter rein ökonomischen Überlegungen aufzuteilen ist. Dazu liefert das Verursacherprinzip keine Anhaltspunkte. Das ökonomisch verstandene Verursacherprinzip leistet überhaupt keine Entscheidungshilfe. Es drückt allenfalls eine ökonomische Selbstverständlichkeit aus: Alle, die um ein Gut konkurrieren, sind Marktteilnehmer oder Verursacher, und gemäß den Marktkräften sollen sie an den volkswirtschaftlichen Kosten beteiligt werden. Diese Beteiligung kann aber nicht das Verursacherprinzip regeln, sondern nur ein Markt. So wie Bonus das Verursacherprinzip aus der ökonomischen Theorie ableitet und versteht, kann es der praktischen Umweltpolitik keine Entscheidungshilfe geben.

Eine andere Interpretation des Verursacherprinzips kann auf die „physikalische“ oder „physische“ Kausalität abstellen. „Physikalisch ist der Lastwagenfahrer . . . Urheber der Schallwellen.“⁴ Diese Auslegung lehnt Bonus mit Recht ab. Eine solche Version des Verursacherprinzips macht für die Umweltpolitik auch noch keinen Sinn.

Notwendigkeit von Normen

Umweltpolitisch praktikabel wird das Verursacherprinzip erst in einer normativen Interpretation: Verursacher ist derjenige, der eine Norm nicht einhält. Nach dem Verursacherprinzip soll jeder mit den Kosten belastet werden, die er durch die Verletzung der Norm verursacht. Wenn die Norm festlegt, daß Grundwasser einen bestimmten Reinheitsgrad haben und Schutz genießen soll, dann verletzt derjenige die Norm, der Nitrateintra-

tionen in das Grundwasser vornimmt. Nach dem Verursacherprinzip hat er für die anfallenden Kosten einzustehen. Erst diese Auffassung gibt dem Verursacherprinzip einen Inhalt, der es zu einer Entscheidungshilfe in der praktischen Umweltpolitik werden läßt.

Diese Interpretation des Verursacherprinzips kann anhand eines anschaulichen Beispiels und im Vergleich mit der Interpretation durch Bonus noch einmal erläutert werden. Angenommen, es gäbe keine Straßenverkehrsregeln. Auf einer Kreuzung stoßen zwei Autos zusammen. Beide sind, physikalisch gesprochen, Verursacher der Schäden und Kosten; denn wäre der eine nicht gewesen, wäre kein Schaden entstanden; wäre aber auch der andere nicht gefahren, hätte es nicht zum Zusammenstoß kommen können. Ökonomisch gesehen konkurrieren sie beide um das knappe Gut Straßenfläche. Sie sind also im Sinne von Bonus Verursacher der Knappheit und der Knappheitsfolgen (Schadenskosten). Für die Zurechnung der Kosten leistet das Verursacherprinzip aber nichts. Beide Verursacher müssen sich selbst in Verhandlungen einigen, wie sie ihre Schäden begleichen⁵.

Nun sollen Straßenverkehrsnormen eingeführt werden: Wer von rechts kommt, hat Vorfahrt. Jetzt erlangt das Verursacherprinzip eine praktische Bedeutung. Wer die Verkehrsregel verletzt und dadurch Kosten verursacht, hat hierfür aufzukommen. Der von links Kommende hat zu zahlen. Ökonomisch gesehen sind, wie gesagt, beide Verursacher der Platzknappheit. Der von links Kommende muß zugunsten des von rechts Kommenden auf Platz (zeitweilig) verzichten. Aber auch der von rechts Kommende verursacht, ökonomisch betrachtet, die Knappheit. Wäre es aber jetzt nicht „überraschend“, wollte man ihn als Verursacher für die Schäden mit haftbar machen. Genau das aber tut Bonus, wenn er zu dem Ergebnis kommt, daß ein Verstoß gegen das Verursacherprinzip in gar keiner Weise darin liegt, daß die Letztverbraucher von Wasser – sie entsprechen dem von rechts kommenden Autofahrer – als Verursacher von Knappheit zur Entschädigung der Landwirte herangezogen werden.

Bonus geht in seinem Aufsatz auf das Problem der staatlichen Normsetzung (Begrenzung des Nitratreintrags in den Boden von Wasserschutzgebieten) auch ein, wodurch „zusätzliche Nebenbedingungen mit neuen Knappheitsfolgen“⁶ gesetzt werden. Für die

⁴ Vgl. H. Bonus, a.a.O., S. 452.

⁵ Die Möglichkeiten solcher Verhandlungen zwischen Nutzungsbeteiligten im Bereich der Grundwassernutzung hat jüngst Karl analysiert; vgl. H. Karl: Exklusive Nutzungs- und Verfügungsrechte an Umweltgütern als Instrument für eine umweltschonende Landwirtschaft, Bochum 1986.

⁶ Vgl. H. Bonus, a.a.O., S. 454.

Anlastung der Kosten greift er aber auch in diesem Falle auf den marktökonomischen Ansatz zurück und meint, daß die Wasserletzverbraucher weiterhin ebenfalls Verursacher neben den Landwirten sind. Wie gesagt, scheint diese Deutung des Verursacherprinzips aber für die praktischen Aufgaben der Umweltpolitik nicht ergiebig. Besondere marktorientierte Kostenzurechnungsprinzipien sind überhaupt nicht erforderlich, weil die Kostenzuordnung durch die Marktkräfte definiert und auf Märkten praktiziert wird – und nicht durch Prinzipien.

Gibt es keinen funktionierenden Markt, löst auch das ökonomisch interpretierte Verursacherprinzip die Kostenzuordnung nicht. Greift aber der Staat mit Normen (z. B. Wasserschutzgebiete) in die Wirtschaft ein, dann benötigt er ein Kostenzurechnungsprinzip. Wird Nachtruhe als Norm mit höchster Priorität festgelegt, dann besagt das Verursacherprinzip, daß der Störer, also der Lastwagenfahrer, die Kosten zu tragen hat. Entsprechendes gilt für die Verschmutzung des Grundwassers in Wasserschutzgebieten durch die Landwirtschaft. In diesem Falle vermag ein normativ verstandenes Verursacherprinzip der praktischen Umweltpolitik eine wirkliche Entscheidungshilfe zu geben.

Anreizwirkungen?

Nach Bonus ist der Wasserpfeinig nicht nur mit dem Verursacherprinzip vereinbar, er ist auch ein erster Schritt in die richtige Richtung größerer ökonomischer Attraktivität für ökologische Vielfalt. Wie soll aber der Wasserpfeinig Anreize schaffen? Der Schutz des Grundwassers wird derzeit in der Bundesrepublik Deutschland unter anderem durch Wasserschutzgebiete und die daran geknüpften behördlichen Auflagen

⁷ Denkbar sind auch noch andere Möglichkeiten, z. B. die Einführung eines Wettbewerbsmarktes für Grundwasser. Vgl. hierzu U. B r ö s s e : Ein Markt für Trinkwasser, in: Zeitschrift für Umweltpolitik, 3. Jg. (1980), S. 737-755.

zu erreichen versucht. Der Wasserpfeinig entschädigt lediglich Landwirte in Wasserschutzgebieten. Eine Anreizwirkung zur Reinhaltung der Gewässer scheint in gar keiner Weise damit verbunden zu sein. Es wird nicht etwa ökonomisches Interesse an sauberem Grundwasser und Grundwasserschutz geweckt, sondern lediglich Interesse an Subventionen. Der Staat erschließt sich mit dem Wasserpfeinig neue Mittel für Subventionszahlungen an die Landwirtschaft, ohne dadurch einen positiven Anreiz für den Wasserschutz zu setzen.

Ökonomisches Interesse an sauberem Grundwasser und an Grundwasserschutz läßt sich dagegen durch einen Wasserzins erreichen⁷. Unter dem Wasserzins wird hier ein Geldbetrag für die Entnahme von Grund- und Quellwasser aus der Umwelt verstanden. Nach dem Wasserrecht der meisten Bundesländer haben die Grundstückseigentümer kein Recht, für die Entnahme von Wasser ein Entgelt zu verlangen. Insofern zeigen sie auch kein wirtschaftliches Interesse an ihrem „Wasserschatz“. Rechtlich entscheidet der Staat über die Erlaubnis oder Bewilligung einer Wasserentnahme, ohne daß er jedoch daran selbst ein besonderes ökonomisches Interesse hat. Wirtschaftlichen Nutzen aus den Wasserressourcen eines Gebietes zieht dieses Gebiet bzw. seine Bevölkerung häufig nicht. Das Wasser steht vielmehr anderen Regionen zum Nulltarif zur Verfügung. Die Wasserversorgungsunternehmen entnehmen das Wasser der Umwelt kostenlos.

Das kann zu seltsamen Konstellationen führen. Eine wirtschaftlich „arme“ Gemeinde etwa liefert Wasser an eine andere Gemeinde, in der aufgrund der fremden Wasserressourcen wirtschaftliches Wachstum und Steuereinnahmen entstehen und der Gemeinde und ihren Bewohnern zu wirtschaftlichem Wohlstand verhelphen. Es ist verständlich, wenn sich die „arme“ Gemeinde mit diesem Ergebnis nicht zufrieden geben will. De facto

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG
NEUERSCHEINUNG

Eckhardt Wohlers, Günter Weinert

**UNTERSCHIEDE IN DER BESCHÄFTIGUNGSENTWICKLUNG
 ZWISCHEN DEN USA, JAPAN UND DER EG**

Großoktav, 295 Seiten, 1986, brosch. DM 48,-

ISBN 3-87895-307-0

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H – H A M B U R G

kann aber aufgrund der hierzulande geltenden staatlichen Wasserbenutzungsordnung niemand ein solches Ergebnis staatlicher Entscheidungen verhindern.

Wer also in der Bundesrepublik Deutschland über noch saubere Wasserressourcen „verfügt“, besitzt ein überaus nützliches, knappes und wertvolles Gut, kann aber keinen Preis dafür erzielen. Der natürliche Rohstoff Wasser erbringt somit auch keine Einkommen. Diese Situation erscheint exzeptionell; denn andere knappe natürliche Ressourcen wie z. B. fruchtbarer landwirtschaftlicher Boden, mineralische Rohstoffe, Fische und jagdbare Tiere verschaffen Eigentümern, Pächtern und anderen direkt oder indirekt zum Teil erhebliche Einnahmen, aufgrund derer sie an diesen Gütern ein großes wirtschaftliches Eigeninteresse haben.

Vorteile des Wasserzinses

Die geschilderte Situation im Bereich des Grundwassers muß dahingehend geändert werden, daß ein unmittelbares wirtschaftliches Interesse am Grundwasser geweckt und eine „Lobby“ für sauberes Wasser geschaffen wird. Nutznießer des Wassers sollten in diesem Sinne die Gemeinden sein. Ein besonders starkes Interesse an sauberem Wasser könnte bei ihnen zu finden sein, wenn sie ihre Grundwasservorräte mittels eines Wasserzinses wirtschaftlich nutzen können. Insbesondere dann, wenn Wasser an andere Gemeinden geliefert wird, lassen sich Einnahmen erzielen, die einen Anreiz darstellen, sich für die Reinhaltung der gemeindeeigenen Wasserreserven einzusetzen. Die Einnahmen können, je nach Höhe des Wasserzinses, für manche Gemeinden erhebliche Beträge ausmachen. Die Gemeinden haben zudem als öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften und mittels ihrer politisch einflußreichen Zusammenschlüsse Möglichkeiten, die Gewässerreinhaltung auch praktisch durchzusetzen und zu kontrollieren. In den Gemeinden könnte bei Einführung eines Wasserzinses die „Lobby“ gefunden sein, die sich erfolgreich für die Ressource Wasser einsetzt, eine „Lobby“, die es bislang nicht gibt.

Ein Vergleich von Wasserzins und Wasserpfeinig zeigt bezüglich der umweltpolitischen Auswirkungen vor allem Unterschiede, aber auch einige Gemeinsamkeiten. Der Wasserzins wird, da er ein Kostenfaktor der Wasserversorgungsunternehmen ist, über den Wasserpreis an die Letztverbraucher weitergegeben. Auch der Wasserpfeinig muß von den Verbrauchern getragen werden. Die Wasserverbraucher haben also in beiden Fällen mehr für das Wasser zu zahlen.

Ein entscheidender Unterschied besteht jedoch bezüglich der Empfänger, d. h. der wirtschaftlich Begün-

stigten, und bezüglich der Anreizwirkungen. Der Wasserzins soll an die Gemeinden fließen. Diese werden bei interessanten Wasserzinseinnahmen Anstrengungen zum Schutz ihres Grundwassers unternehmen. Das sind positive umweltpolitische Wirkungen. Dadurch, daß die Gemeinden Einnahmen aus dem Verkauf von Wasser an andere Gemeinden erzielen, kommt es zu Finanzströmen, die in Einzelfällen zur Entlastung des einen oder anderen Bundeslandes bei der Zuweisung von Finanzmitteln an Gemeinden führen können. Insoweit hat der Wasserzins finanzpolitische Bedeutung. Vor allem werden für viele Gemeinden eigene Ressourcen wirtschaftlich erschlossen, die zur örtlichen und regionalen Entwicklung beitragen können, so daß auch raumordnungspolitische und regionalpolitische Effekte zu erwarten sind. Die Beseitigung des Nulltarifs der Umweltnutzung im Bereich des Grundwassers wird zur Änderung der Faktorallokation führen, so daß der Wasserzins auch einen wirtschaftspolitischen Aspekt hat⁸. Alle diese Wirkungen sind demgegenüber vom Wasserpfeinig nicht zu erwarten.

Die Wasserversorgungsunternehmen dürften jeweils unterschiedlich betroffen sein. Sie müssen den Wasserzins zunächst zahlen, was sicherlich auf einen gewissen Widerstand bei dieser Unternehmensgruppe stoßen wird. Dafür können sie aber wirtschaftliche Vorteile infolge der besseren Qualität des Rohwassers erwarten, so daß die Wasserversorgungsunternehmen letztlich keine Gegner eines Wasserzinses sein dürften. „Optisch“ weniger schön dürfte für die Wasserversorgungsunternehmen dagegen der Wasserpfeinig sein; denn den müssen sie (im Auftrage des Staates) einziehen, erscheinen also den Kunden gegenüber als „Verursacher“, ohne daß sie selbst einen Nutzen davon haben.

Angesichts dieser Überlegungen muß man fragen, welche Argumente eigentlich für einen Wasserpfeinig sprechen. Vielleicht sind es politische: Der Wasserpfeinig ist sicherlich leichter durchzusetzen als der Wasserzins. Vielleicht setzt der Staat de facto auch stärker auf eine staatliche Wasserbenutzungsordnung und will sich um wirksame ökonomische Anreize zum Wasserschutz gar nicht ernsthaft bemühen. Wahrscheinlich führt auch eine Vermischung von Agrarpolitik und Wasserschutzpolitik zu der für den Wasserschutz unbefriedigenden Lösung. Das alles sollte jedoch nicht den Blick vor dem Wasserzins als einem Instrument eines wirksamen Wasserschutzes verschließen. Für den Wasserzins sollte eine Lanze gebrochen werden.

⁸ Vgl. hierzu U. Brösse: Zur raumordnungspolitischen, umweltpolitischen, wirtschaftspolitischen und finanzpolitischen Bedeutung des Wasserzinses, in Vorbereitung.