

Scheele, Martin; Schmitt, Günther H.

Article — Digitized Version

Der "Wasserpfeffig": Richtungsweisender Ansatz oder Donquichoterie?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Scheele, Martin; Schmitt, Günther H. (1986) : Der "Wasserpfeffig": Richtungsweisender Ansatz oder Donquichoterie?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 66, Iss. 11, pp. 570-574

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136219>

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.

Der „Wasserpfennig“: Richtungsweisender Ansatz oder Donquichoterie?

Martin Scheele, Günther Schmitt, Göttingen

In seinem Artikel „Eine Lanze für den Wasserpfennig“¹ befürwortet Bonus Entschädigungszahlungen, die den Landwirten im Rahmen des novellierten Wasserhaushaltsgesetzes für wasserschutzrechtliche Eingriffe unterhalb der Enteignungsschwelle zugebilligt werden, als mit marktwirtschaftlichen Grundsätzen verträgliche und für die Umweltpolitik in der Landwirtschaft richtungsweisende Lösung. Bei dem vom „Trampelpfad ökonomischen Denkens“ abweichenden Versuch, die marktwirtschaftliche Kompatibilität des Wasserpfennigs wissenschaftlich zu untermauern, gerät Bonus unseres Erachtens auf Abwege; er setzt falsche Prämissen und kommt zu ökonomischen Fehlschlüssen, auf die aufmerksam zu machen uns nicht zuletzt angesichts der Aktualität und Brisanz des Themas dringend geboten scheint. Im folgenden seien zunächst einige für die Analyse der Preis- und Kostenentwicklung im Rahmen konsumtiver und produktiver Güterverwendung grundlegende Zusammenhänge skizziert, deren unzulängliche Berücksichtigung maßgeblich für Bonus' Fehlschlüsse verantwortlich sein dürfte.

Bonus entwickelt seine Analyse aus der Betrachtung der Nutzungskonkurrenz zweier Interessenten um ein knappes Gut: Jedem der beiden Interessenten steht es frei, das begehrte Gut zu erwerben, indem er den jeweils anderen überbietet. Er kann aber auch Verzicht leisten und so das Wertäquivalent des Gutes einbehalten. Dem Käufer entstehen Opportunitätskosten seines Kaufes dadurch, daß er auf das Wertäquivalent und damit auf die Möglichkeit, andere Güter zu erwerben, verzichtet. Schon bei dieser einfachen Betrachtung stellt sich notwendigerweise die von Bonus gänzlich vernach-

lässigte Frage nach der Regelung der Eigentumsverhältnisse: Wer verkauft wem, und wem fließen die Einkünfte aus dem Verkauf eines Gutes zu? Ökonomische Transaktionen bestehen in der Regel im Eigentumsübergang transferierter Güter und setzen eine Eigentumsordnung voraus, in deren Rahmen dem als Verkäufer auftretenden Eigentümer eines Gutes der vom Käufer zu zahlende Kaufpreis zufällt.

Der Preis ergibt sich in effizient organisierten Wirtschaften sowohl bei reinen Konsumgütern als auch bei solchen Gütern, die alternativ konsumtiv oder produktiv verwendbar sind, als ein Wertäquivalent, das in allen Verwendungsarten des Gutes die gleiche Höhe aufweist. Der Preis eines Gutes A, das zu konsumtiven Zwecken der Produktion eines weiteren Gutes B entzogen wird, entspricht daher seinem Wertgrenzprodukt. Die Opportunitätskosten des Konsums des Gutes A bestimmen sich analog aus der Höhe seines potentiellen Produktionsbeitrages, also der Menge des Gutes B, die durch die produktive Verwendung des Gutes A hergestellt werden könnte. Einem Produzenten des Gutes B, der hier gleichzeitig Eigentümer des Gutes A sei, entstehen aus einer Veräußerung des Gutes A keine Nachteile: Die Einbußen aus der Minderproduktion des Gutes B als Folge des Verkaufes von Gut A werden unter Effizienzbedingungen durch den Erlös für das Gut A mindestens ausgeglichen. Sind für die Produktion von Gut B noch weitere Produktionsfaktoren C und D erforderlich, so bleibt das Einkommen des Produzenten und Eigentümers gleich, wenn die als Folge der Produktionseinschränkung von Gut B freigesetzten Produktionsfaktoren in alternativen Verwendungsarten eine Entlohnung gemäß ihrem Wertgrenzprodukt finden. In diesem Fall entsprechen die Opportunitätskosten der konsumtiven Verwendung des Gutes A allerdings nicht mehr der Min-

Prof. Dr. Günther Schmitt, 57, ist Professor für Agrarpolitik am Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen. Martin Scheele, 29, Dipl.-Ing. agr., ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter an diesem Institut.

¹ 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.

derproduktion des Gutes B. Sie verringern sich um den Produktionsbeitrag der freigesetzten Produktionsfaktoren C und D in ihrer alternativen Verwendung.

Eine wertmäßige Identität von Güterpreis und Opportunitätskosten des Konsums sowie der Sachverhalt, daß die Einkommenshöhe eines Produzenten maßgeblich von seiner Eigenschaft als Eigentümer der eingesetzten Produktionsfaktoren, nicht aber vom allokativ wirksamen Trade-off der Konsumenten zwischen Gut A und Gut B abhängt, kann nur unter den Nirwana-Bedingungen ökonomischer Idealwelten² mit vollständiger Konkurrenz, unbeschränkter Anpassungsfähigkeit der Produktionsstruktur und bei vollständiger Kenntnis der Konsumenten bezüglich ihrer Präferenzen und der Konsequenzen ihrer Wahlhandlungen behauptet werden. Nur dort verhindern die sich als authentische Abbildung der Konsumentenpräferenzen ergebende „Linksverschiebung“ der Angebotskurve und der Umstand, daß die Produktionsfaktoren C und D alternativen Verwendungen bei gleicher Entlohnung zugeführt werden und folglich die Grenzkosten der Produktion des Gutes B nicht steigen, eine aus seiner Verknappung resultierende Preiserhöhung des Gutes B.

Die Idealbedingungen vollständiger Information und unbeschränkter Anpassungsfähigkeit der Faktorallokation können nicht als gegeben vorausgesetzt werden. So ist es denkbar, daß die Konsumenten – trotz der sich ausschließenden Verwertungsmöglichkeiten von Gut A, das sowohl Konsumgut als auch Produktionsfaktor für Gut B sein kann – bei einem Mehrkonsum von Gut A ihre Nachfrage nach Gut B nur unzureichend reduzieren. Weiter stehen die Produzenten von Gut B möglicherweise vor der Situation, daß sie ihre Produktionsfaktoren C und D, die bei einem Mehrkonsum von Gut A und infolgedessen verminderter Produktion von Gut B freigesetzt werden, nicht einer gleichwertigen Verwendung zuführen können. Die Opportunitätskosten der konsumtiven Verwendung von Gut A entsprechen dann nicht mehr seinem Wertgrenzprodukt, sondern resultieren aus den von der Nachfrage- und Angebotsreaktion abhängigen Preiserhöhungen der Güter A und B.

Die Preiserhöhungen für A und B erwachsen aus dem Bemühen der Eigentümer des Gutes A und gleichzeitigen Produzenten des Gutes B, ihre Einkommenshöhe zu halten, was prinzipiell auf zwei Wegen denkbar ist: Sie können zum einen das Gut A weiterhin zu seinem Wertgrenzprodukt veräußern und versuchen, eine angenommene Minderverwertung der infolge einer Produktionseinschränkung von Gut B freigesetzten Menge der Produktionsfaktoren C und D durch eine Preiserhöhung von Gut B zu kompensieren. Zum zweiten können sie die Einkommenseinbußen ausgleichen, wenn das Gut A

zu einem höheren Preis veräußerbar ist. Welche dieser beiden Strategien, deren Einsatz auch kombiniert denkbar ist, verfolgt wird, dürfte maßgeblich von der Wettbewerbssituation des Anbieters der Güter A und B abhängen. Der höhere Preis für das Gut A oder für das Gut B muß in beiden Fällen nicht nur den Produktionsbeitrag der weiterhin produktiv verwendeten Mengen des Gutes A und der Produktionsfaktoren C und D entlohnen, sondern zudem noch Renten für den freigesetzten und nicht äquivalent verwertbaren Anteil der Produktionsfaktoren C und D abdecken.

Vernachlässigte Sachverhalte

Zusammenfassend sind drei grundlegende, von Bonus hingegen weitgehend vernachlässigte Sachverhalte zu betonen:

Einkünfte aus ökonomischen Transaktionen fließen grundsätzlich nur demjenigen zu, dem im Rahmen der bestehenden Rechtsordnung ein Eigentumstitel am transferierten Gut zugewiesen wurde.

Die Opportunitätskosten der Güterverwendung, der Preis handelbarer Güter sowie Einkommen aus ihrer Veräußerung bzw. aus ihrer produktiven Verwendung ergeben sich – im Gegensatz zu den Bedingungen ökonomischer Idealwelten – angesichts der bestehenden Unvollkommenheiten wie unvollständige Information und begrenzte Anpassungsfähigkeit der Faktorallokation nicht als äquivalente Größen und sind daher gesondert zu analysieren.

Bei der vergleichenden Analyse von Eigentumsordnungen bzw. bei Überlegungen bezüglich einer effizienzorientierten Ausgestaltung von Verfügungsrechten ist der Existenz und Entstehung von Renten besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Wenden wir uns zur Beurteilung des „Wasserpfenigs“ zunächst dem ersten Aspekt, nämlich der Frage des Eigentums zu. Eigentum kann man nutzen oder veräußern und den monetären Gegenwert beanspruchen. Eine solche Transaktion wäre in dem hier diskutierten Zusammenhang aber nicht – wie Bonus suggerieren möchte³ – Folge einer „Anspruchskonkurrenz auf zwei alternative Nutzungen des Bodens“, der sich in der Regel im Eigentum der Landwirte befindet, sondern einer solchen bezüglich des Grundwassers. Voraussetzung für Zahlungen seitens der Wasserverbraucher an die Landwirte mit dem Ziel, diese zu einem Verzicht auf eine übermäßige Nutzung der Ressource Wasser durch Nitrateintrag als Folge intensiver Düngung zu bewegen,

² Zum „Nirwana-Approach“ vgl. H. Demsetz: Information and Efficiency, in: Journal of Law and Economics, Vol. 12 (1985), S. 1-22.

³ H. Bonus, a.a.O., S. 454.

wäre das Eigentum der Landwirte am Grundwasser. Ein solcher Eigentumsanspruch wird in der Rechtsprechung jedoch verneint. Daher muß der Nitratintrag in das Grundwasser als unzulässige Nutzung des kollektiven Gutes Wasser interpretiert werden. An diesem Sachverhalt hat sich auch im novellierten Wasserhaushaltsgesetz grundlegend nichts geändert. Die inkriminierten Entschädigungszahlungen werden nicht durch eine, den Eigentumsanspruch grundsätzlich implizierende Enteignung ausgelöst, sondern durch Eingriffe unterhalb der Enteignungsschwelle.

Das Grundwasser bzw. seine Qualität ist daher nach wie vor als im kollektiven Eigentum stehendes Gut anzusehen. Soweit private Nutzungen seine Qualität und Quantität vermindern, haben die Verursacher dieser Beeinträchtigung individuell durch Abgaben für die Wasserförderung bzw. die Wasserklämung und kollektiv durch Steuerzahlungen für die Reproduktion dieses Gutes einzustehen. Grundlage eines solchen Verfahrens der Nutzung des kollektiven Gutes Wasser, bei dem durchaus Rivalität des Konsums besteht, ist das Verursacherprinzip, das – vom gesellschaftlichen Gerechtigkeitsempfinden getragen – als Leitlinie der Umweltpolitik anzusehen ist.

Die Bonussche Lesart des Verursacherprinzips, wonach Kosten überhaupt erst durch den „Exzeß von Ansprüchen“ (S. 452) verursacht werden, ist eine reine Tautologie (der Wert eines Gutes ist um so höher, je höher es bewertet wird) und kann wegen ihrer Mißachtung der eigentumsrechtlichen Dimension zur Frage, wer wen für die Überlassung eines Gutes zu entschädigen hat, nichts Erhellendes beitragen. Nun versucht Bonus, von Coase inspiriert, die Lücke der Eigentumsfrage dadurch zu schließen, daß er die an einer unterschiedlichen Nutzung eines Gutes interessierten Parteien in Verhandlungen treten läßt, innerhalb derer sie sich ihren Anspruch auf die Ressourcennutzung abkaufen. Dabei unterstellt Bonus, da er eine vorherige Zuteilung exklusiver Eigentumsrechte nicht erwähnt, offensichtlich gemeinschaftliches Eigentum, das zunächst allen Beteiligten das Recht, Nutzen aus dem Gebrauch der in Frage stehenden Ressource zu ziehen, einräumt. Da aus der bedingten Rivalität des Konsums Probleme für die gemeinsame Nutzung erwachsen, sollen diese – so Bonus – durch ein marktwirtschaftliches Verfahren gelöst werden.

Fragwürdige Interpretation

Ob eine solche Lösung allerdings ohne eine vorherige Definition exklusiver Eigentumsrechte überhaupt erreichbar ist bzw. ob der Wasserpfeunig Resultat eben

dieser Lösung ist, muß bezweifelt werden. Die Verbraucher würden sich ihren Anteil am Nutzungsrecht nur abhandeln lassen, wenn die Landwirte ihnen einen Preis zahlen, der ihren Nutzen aus dem Gebrauch der Ressource mindestens kompensiert. Umgekehrt wären die Landwirte nur dann bereit, auf ihren Anspruch zu verzichten, wenn mindestens der Produktionsbeitrag der Ressource durch ein monetäres Äquivalent abgedeckt wäre. Der Wasserpfeunig sei nun – so Bonus – der Preis, zu welchem die Verbraucher den Landwirten ihr Nutzungsrecht abgekauft haben. Diese Interpretation ist schon deshalb fragwürdig, weil sie Zahlungen der Landwirte an die Verbraucher in früheren Zeiten mit intensiver Düngung impliziert, die – wie auch Bonus sicher weiß – niemals stattgefunden haben.

Weiterhin ist folgendes zu bedenken: Die Verbraucher bringen durch ihre Zahlungsbereitschaft zum Ausdruck, wie hoch sie ihren Anspruch auf die Ressource Wasser bewerten. Nur gegen Zuwendungen in dieser Höhe wären sie bereit, diesen Anspruch, der ihnen aufgrund ihrer Eigenschaft als Miteigentümer der Ressource Wasser ohnehin zusteht, aufzugeben. Welche „marktwirtschaftlichen“ Impulse sollten sie also dazu bringen, den Landwirten freiwillig ein Äquivalent ihrer Wertschätzung der Wassernutzung zu zahlen, nur um nicht auf etwas verzichten zu müssen, was bereits ihr Eigentum ist? Sollte Bonus für seine in der Tat extravagante Denkfigur, derzufolge eine „marktwirtschaftliche“ Lösung darin besteht, daß jemand ohne Gegenleistung auf seinen Rechtsanspruch verzichtet, um ihn anschließend zu seinem Wert wieder zurückzukaufen, Regeln der Logik geltend machen, handelt es sich dabei jedenfalls um keine bekannter Art.

Zutreffend ist zweifellos die Feststellung, daß die Verbraucher „die Knappheitsfolgen ihrer Entscheidung zu spüren bekommen und abwägen müssen, was volkswirtschaftlich sinnvoller“⁴ ist bzw. ihren Präferenzen eher entspricht: Eine höhere Wasserqualität oder eine vermehrte landwirtschaftliche Produktion. Angesichts unverkäuflicher Agrarüberschüsse ist es naheliegend, daß die Entscheidung zugunsten einer höheren Wasserqualität ausfällt. Zahlungsströme für die Nutzung der Ressource Wasser dürften durch eine solche Entscheidung nicht ausgelöst werden, da die Verbraucher bei vermehrter oder verringerter produktiver Nutzung des Wassers im ersten Fall durch eine größere Gütermenge, im zweiten Fall durch eine höhere Wasserqualität entschädigt werden, wohingegen die Produzenten in beiden Fällen einen Entlohnungsanspruch nur für die Produktionsfaktoren, die sich in ihrem Eigentum befinden,

⁴ Vgl. H. Bonus, a.a.O., S. 452.

anmelden können. Dieser besteht durchaus auch bezüglich der privatnützigen, produktiven Verwendung der Ressource Wasser, wobei allerdings ein Anrecht auf die Beeinträchtigung ihrer Qualität und Quantität keineswegs eingeschlossen ist. Erfolgt letztere dennoch, sind die Produzenten – und dies ist der Kern des Verursacherprinzips – dafür zur Rechenschaft zu ziehen oder durch entsprechende Maßnahmen zur Unterlassung zu bewegen.

Fassen wir zusammen: Marktwirtschaftliche Transaktionen setzen die Definition exklusiver Verfügungsrechte voraus. Diese sind im speziellen Fall der Verfügung über die Ressource Wasser in diesem Lande nicht gegeben und dürften im übrigen auch nur dann durchsetzbar sein, wenn die betreffende Ressource als freies Gut im Überfluß vorhanden ist und folglich einen Preis von Null erläßt, oder wenn sich politische Machtkonstellationen ergeben, als deren Folge die Enteignung der Miteigentümer möglich wird.

Nutzungskonkurrenz

Unter Zugrundelegung der Annahme, daß die genannten rechtlichen Voraussetzungen einer marktwirtschaftlichen Lösung der Wassernutzung, also die Zuteilung exklusiver Verfügungsrechte politisch durchsetzbar seien, soll nun diskutiert werden, ob dadurch im speziellen Fall der Nutzungskonkurrenz zwischen landwirtschaftlicher Produktion und Trinkwassergewinnung eine effiziente und entsprechend – wie Bonus annimmt – marktwirtschaftlich sinnvolle Lösung möglich wird. Dabei sei die Problematik der Verteilungsgerechtigkeit in der Ausgangssituation ebenso ausgeklammert wie die Frage, welche präjudiziellen Folgen eine solche Rechtsänderung für die Gesellschaft zum Beispiel dadurch hat, daß dann auch etwa der Tankstellenbesitzer Entschädigungen verlangen kann, wenn er auf eine grundwasser-schädigende „Entsorgung“ seines Altöls auf seinem Grundstück verzichtet. Auch der grundlegenden Frage, ob – angesichts weiträumiger Grundwasserströme – eine grundstücksbezogene Zuteilung exklusiver Verfügungsrechte überhaupt technisch möglich und administrativ überwachbar ist, soll hier nicht weiter nachgegangen werden.

Für die ökonomischen Folgen einer zur Erreichung einer höheren Wasserqualität erforderlichen Einschränkung der Stickstoffdüngung haben – wenn wir das exklusive Eigentum der Landwirte an der Gewässernutzung unterstellen – die Verbraucher einzustehen. Der Preis, den sie den Landwirten für das Gut „höhere Wasserqualität“ zu zahlen hätten, berechnet sich aus dem Produktionsbeitrag der Wassernutzung, den Kosten der Anpassung der Ressourcenallokation und schließlich aus den

Kosten, die aufgrund der Nichtteilbarkeit der eingesetzten Produktionsfaktoren sowie aufgrund der Irreversibilität von Investitionen und einer objektiv gegebenen oder subjektiv angenommenen Immobilität von Produktionsfaktoren entstehen. So entlohnen die Verbraucher nicht nur die Ressource Wasser zu ihrem Schattenpreis, sondern haben zudem noch Renten für die nicht in alternativen Verwendungen eingesetzten Produktionsfaktoren aufzubringen.

Die Problematik der Rentenentstehung, die in der Tendenz eine effiziente Anpassung der Faktorallokation verhindert, gilt also prinzipiell schon unter Marktbedingungen, wo allerdings das Wirken der Marktkräfte mittel- bis langfristig zu einer Erosion der Renten führt. Problematischer ist die Situation in der Landwirtschaft: Hier begegnete man den aufgrund von Anpassungsunflexibilitäten entstehenden Einkommensproblemen vermittels einer politisch durchgesetzten Erhöhung der Agrarpreise über ein Gleichgewichtsniveau – mit der Folge, daß die Entlohnung der landwirtschaftlich eingesetzten Produktionsfaktoren über ihrem gesellschaftlichen Schattenpreis liegt und ineffiziente Strukturen konserviert werden.

Preise und politischer Einfluß

Die Hypothek der Preisverzerrungen auf den landwirtschaftlichen Produkt- und Faktormärkten hat auch für die Preisbildung bezüglich des Gutes „höhere Wasserqualität“ gravierende Konsequenzen: Die Einkommensverluste der Landwirte, aus denen sich aus ihrer Sicht die Preisuntergrenze für eine verminderte Nutzung der Ressource Wasser errechnet, entsprechen keineswegs – wie Bonus vermutet (S. 454) – den gesellschaftlichen Kosten bzw. dem Schattenpreis der Wassernutzung, sondern umfassen in hohem Maße preis- bzw. einkommenspolitisch abgesicherte Renten. Trotz kostspieliger Überschüsse auf den Agrarmärkten, die eigentlich die ökonomische Vorteilhaftigkeit einer verminderten Agrarproduktion zugunsten einer höheren Wasserqualität anschaulich zum Ausdruck bringen, müßten die Verbraucher auch für letztere einen überhöhten Preis zahlen. So gesellt sich zur Fehlallokation infolge mangelnder Wirksamkeit der von der effektiven Nachfrage nach Agrarprodukten ausgehenden Marktkräfte noch eine unzulängliche Anpassung der Faktorallokation nach Maßgabe umweltpolitischer Anforderungen.

Umweltpolitische Anforderungen werden nun nicht, wie Bonus glauben machen will⁵, durch marktähnliche Verhandlungsprozesse in handlungswirksame Signale transformiert, sondern ebenso wie die landwirtschaftli-

⁵ Vgl. H. Bonus, a.a.O., S. 454.

che Einkommenspolitik durch politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse. Ob alternativ kleinräumige Verhandlungslösungen zwischen Konsumenten und Landwirten prinzipiell möglich sind, dürfte maßgeblich davon abhängen, ob und wie weit die damit verbundenen Transaktionskosten niedriger sind als diejenigen bestehender Institutionen. Dies mag bezweifelt werden – fest steht jedenfalls, daß noch keine solchen Ansätze in Sicht sind und auch von Bonus nicht vorge tragen werden.

Solange nun aber die umweltpolitische Entscheidungsfindung im Rahmen der etablierten politischen Koordinationsmechanismen stattfindet, dürfte es unvermeidbar sein, daß hier die Präferenzen nicht unverfälscht umgesetzt werden: Die Resultate der Entscheidungsfindung folgen wahlpolitischen Opportunitäten und sind von Macht und Einfluß der involvierten Interessengruppen abhängig⁶. Vieles spricht dafür, daß die Landwirte ihren in der Agrarpolitik bewährten hohen Einfluß auch in der Umweltpolitik geltend machen. Demzufolge dürfte die Ausgestaltung der den Landwirten zufließenden Entschädigungen für eine verminderte Wasserverunreinigung weniger von ökonomischen Daten als vielmehr vom Durchsetzungsvermögen der landwirtschaftlichen Interessenvertreter abhängen⁷. Sie ist daher eher als „Rent-seeking“ denn als Marktprozeß zu charakterisieren.

Im Vergleich zu Renten, die aufgrund von Marktunvollkommenheiten entstehen, langfristig aber der Wirksamkeit der Marktkräfte zum Opfer fallen, erweisen sich die im Bereich politischer Koordinationsmechanismen durchgesetzten und abgesicherten Renten als wesentlich resistenter. Dies gilt um so mehr, wenn es gelingt, den ökonomischen Sachzwängen, die bekanntlich selbst der EG-Agrarpolitik Grenzen setzen, auszuweichen, indem z. B. das Rent-seeking auf das mit hoher gesellschaftlicher Akzeptanz besetzte Feld der Umweltpolitik verlegt wird.

Schlußfolgerungen

Die spezifischen Bedingungen der Agrarpolitik und der Agrarmärkte legen also keineswegs – wie Bonus meint⁸ – den Landwirten zu zahlende Entschädigungen für eine verminderte Düngung und entsprechend die Überführung der Verfügungsgewalt über das Grundwasser in ihr exklusives Eigentum nahe, sondern lassen

eher davon abraten. Schon die Tatsache, daß die Landwirte ihre infolge der Düngungseinschränkung entstehenden Einkommenseinbußen nicht vermittels Preiserhöhungen kompensieren können, hätte Bonus ein Indiz dafür sein müssen, daß mit den Agrarpreisen bereits jetzt Renten abgedeckt werden, die, soweit sie durch wasserschutzrechtliche Auflagen zu erodieren drohen, nun vermittels umweltpolitisch begründeter Transfers abgesichert werden sollen. Die von Bonus als Legitimationsbasis für Entschädigungszahlungen ins Feld geführten positiven Effekte gehören – nebenbei gesagt – nicht zum Thema: Soweit sie privatnütziger Tätigkeit entspringen, besteht kein umweltpolitischer Handlungsbedarf und wo ein solcher besteht, sind gesonderte Lösungen erforderlich, die mit dem Ressourcenmanagement bezüglich der Gewässernutzung in keinem erkennbaren Zusammenhang stehen.

Fassen wir zusammen:

- Eine eigentumsrechtliche Begründung kann für Entschädigungszahlungen und Wasserpfennig nicht geltend gemacht werden. Der „Besitzstand“ der landwirtschaftlichen Gewässernutzung zum Nulltarif ist daher äußerst fragwürdig. Entschädigungszahlungen für eine verminderte Düngung kommen einer verteilungspolitischen Privilegierung gleich.
- Auch die Landwirtschaft muß sich in einer wandelbaren Welt den Anforderungen veränderter Rahmenbedingungen stellen. Ein Festhalten am Status quo führt zu Effizienzverlusten und verteilungspolitischer Inkonsistenz.
- Die Einführung und Ausgestaltung der Entschädigungen bzw. des Wasserpfennigs sind keine marktwirtschaftliche Lösung, sondern Resultat politischer Entscheidungsprozesse, in denen politisches Durchsetzungsvermögen und weniger die Nachfrage der Verbraucher nach einer höheren Wasserqualität die ausschlaggebende Steuergröße ist.
- Die Entschädigungszahlungen an die Landwirte decken in hohem Maße Renten ab. Sie sind Subventionen, die zwar durchaus eine gewünschte Minderung der Düngungsintensität bewirken können, langfristig aber eher der Verwirklichung einer marktwirtschaftlich kompatiblen Lösung im Wege stehen, weil sie den Anreiz für umweltpolitisch und ökonomisch tragfähige Struktur Anpassungen vermindern.
- Der Wasserpfennig und Zahlungen an die Landwirte für gesetzeskonformes Verhalten gefährden einen für eine praktikable und kostengünstige Umweltpolitik sowie für deren langfristige und breite gesellschaftliche Akzeptanz unverzichtbaren Grundsatz: das Verursacherprinzip im recht verstandenen Sinne.

⁶ Vgl. dazu K. Hagedorn, G. Schmitt: Die politischen Gründe für eine wirtschaftspolitische Vorzugsbehandlung der Landwirtschaft, in: E. Boettcher, Ph. Herder-Dorneich, K.-E. Schenk (Hrsg.): Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 4, S. 250-295, Tübingen 1985.

⁷ Vgl. M. Scheele: Politisch-ökonomische Aspekte der Umweltdiskussion im Bereich der Landwirtschaft. – Im Druck.

⁸ Vgl. H. Bonus, a.a.O., S. 455.