

Simonis, Udo E.

Article — Digitized Version

"Rhein-Sanierung": ökonomische Probleme und Fragestellungen

Vorgänge: Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Simonis, Udo E. (1979) : "Rhein-Sanierung": ökonomische Probleme und Fragestellungen, Vorgänge: Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik, ISSN 0507-4150, Humanistische Union, Berlin, Vol. 18, Iss. 4=40/5=41, pp. 128-133

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112338>

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>.

Udo Ernst Simonis

„Rhein-Sanierung“: Ökonomische Probleme und Fragestellungen

Bei der Vorlage des dritten Jahresberichts des Umweltbundesamtes im Juli 1979 sagte der für die Umweltpolitik zuständige Bundesinnenminister, daß Umweltschutz angesichts der jüngsten wirtschaftlichen Entwicklungen keineswegs leichter geworden sei. Gleichzeitig, so meldeten die Nachrichtenagenturen, habe sich der Minister positiv über den Erfolg der Maßnahmen zur Säuberung des Rheins und des Bodensees geäußert.

Zweifel sind angebracht zumal nach den Initiativen in den Ländern Baden-Württemberg und Bayern, das „Abwasserabgabengesetz“ zu verhindern bzw zu verwässern. Zu denjenigen, die gewisse Fortschritte in der „Rhein-Sanierung“ nicht leugnen aber skeptisch bleiben, ob die in diesem Bereich der Umweltpolitik vorhandenen Konflikte überhaupt ausreichend thematisiert sind, gehört der Verfasser des im folgenden abgedruckten Thesenpapiers, das einem Symposium über „Umweltverantwortung am Beispiel des Rheins“ zugrunde lag, welches der Wissenschaftliche Beirat des für Umweltfragen Beauftragten des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland Ende Juni in Bonn veranstaltet hat. Wir drucken dieses Thesenpapier mit dem ausdrücklichen Hinweis, daß sich ähnliche Argumente sicherlich auch im Hinblick auf andere Gewässer und andere Regionen der Bundesrepublik vorbringen ließen.

1. Das Umweltproblem als Strukturproblem

Zu den konstitutiven Merkmalen von Umweltproblemen im allgemeinen und der Umweltprobleme des Rheins insbesondere gehören einerseits objektive wirtschaftlich-gesellschaftliche Strukturen und andererseits subjektive Verhaltensweisen innerhalb dieser Strukturen, die einander gegenseitig bedingen. Dementsprechend sind Strukturwandlungen und Verhaltensänderungen konstitutive Bestandteile der allgemeinen Umweltpolitik – und auch einer speziellen Politik zur Sanierung des Rheins, im Sinne der Verminderung der ökologischen Belastung dieses Gewässers und seines Einzugsbereichs. Umweltpolitik ist darüberhinaus und

im speziellen Fall der konkretisierte Zusammenhang von Situationsanalyse, Zielgewinnung und -bestimmung, Instrumenten- und Maßnahmenauswahl und Einsatz dieser Instrumente und Maßnahmen in Hinblick auf die gesetzten Ziele (Implementation).

Das Rheingebiet ist ein Beispiel höchst vielfältiger und zum Teil stark konfliktreicher Nutzungen. Im Gutachten „Umweltprobleme des Rheins“ des Sachverständigenrates für Umweltfragen von 1976 werden die Erscheinungsformen, von denen Umweltprobleme bzw Umweltgefährdungen ausgehen, mit den folgenden Kategorien umschrieben: Bevölkerungsdichte; Industrialisierungsgrad; Verkehrsdichte und Kraftwerksdichte. Diesen Kategorien

entsprechen konkrete, ökonomisch relevante, regionale und sektorale Strukturen bzw. Entscheidungsebenen, und zwar: a) die Siedlungsstruktur; b) die Wirtschaftsstruktur; c) die (materielle) Infrastruktur; d) die Standortstruktur (hier Energieversorgung).

In dem Maße, wie man in diesen ökonomisch relevanten Erscheinungsformen und den ihnen entsprechenden Strukturebenen entscheidende Bestimmungsgründe der Umweltproblematik des Rheins sieht, stellt sich als die Grundaufgabe einer aktiv-gestaltenden Umweltpolitik die Frage der (kurz-, mittel- oder langfristigen) Entwicklung bzw. der Veränderbarkeit dieser Strukturen, im Sinne ihrer umweltschonenderen Ausgestaltung. Die Beurteilung der derzeitigen und der zu erwartenden Signifikanz der Umweltprobleme des Rheins wird dann abhängig von der Betrachtung und Einschätzung der konkreten Entwicklungstendenzen auf den oben genannten Strukturebenen.

Eine erste Fragestellung zur Rhein-Sanierung kann daher lauten: Gibt es Entwicklungstendenzen in den genannten Bereichen der Siedlungs-, der Wirtschafts-, der Infrastruktur und der Standortstruktur, von denen Entlastungswirkungen oder aber weitere Verschärfungen für die Umweltprobleme des Rheins ausgehen oder zu erwarten sind? Spezieller formuliert: In welcher Weise und in welchem Ausmaße sind die Tendenzen in den einzelnen genannten Strukturbereichen gegenläufig und warum? Welcher Nettobelastungs(entlastungs-)effekt ist insgesamt von diesen Entwicklungen zu erwarten?

Neben diesen angesprochenen Tendenz-Prognosen zu den genannten Strukturbereichen stellt sich die umweltpolitisch relevante Frage, inwieweit die genannten Erscheinungen der überproportional hohen Bevölkerungsdichte, des hohen Industrialisierungsgrades, der hohen Verkehrsdichte und Kraftwerksdichte bisher überhaupt als Ansatzpunkte einer aktiven Umweltpolitik begriffen werden. Veränderungen in der Siedlungsstruktur, der Wirtschaftsstruktur, der Infrastruktur und der Standortstruktur scheinen bisher in eigentlichem Sinne jedenfalls nur unzureichend betrieben zu werden zur Reduzierung der vorhandenen Umweltprobleme des Rheingebietes.

Wenn und in dem Maße wie solche Thesen differenziert verneint werden, erhebt sich die Frage danach, welche Grundlagen bisher fehlen und welche Voraussetzungen noch geschaffen werden müssen, bevor ein konsistentes, sektoral und regional integriertes Konzept zur Bewältigung der Umweltpro-

bleme des Rheins entwickelt werden kann. Wie läßt sich die Notwendigkeit der Rhein-Sanierung stärker als bisher einbinden in die regionale Entwicklungsplanung und die sektorale Strukturpolitik von Bund, Ländern und Gemeinden?

2. Das Umweltproblem als Verhaltensproblem

Umweltschonende Verhaltensweisen sind grundsätzlich auch innerhalb an sich unveränderter oder nur wenig veränderter sektoraler und regionaler ökonomischer Strukturen denkbar. Je nach Akteurs-Typus sind umweltbeeinflussende Verhaltensweisen unterschiedlich stark ausgeprägt; die aus der Wirtschafts- und Politikwissenschaft stammende Kategorisierung von Verhaltensweisen (-mustern) zeigt dies in deutlicher Weise. Vereinfacht ausgedrückt, sind umweltbeeinflussend relevant: beim Konsumenten das „free-rider-Verhalten“, beim Investor das Bestreben der Kostenabwälzung auf Dritte, bei Staat und Kommunen die Minimierung des Umweltbudgets, bei der Administration das Bestreben um Konfliktreduzierung. Völlig unbeantwortet sind bisher die Fragen, wie bedeutsam jeweils das „free-rider-Verhalten“, die „Kostenabwälzung“, die „Kostenminimierung“ und die „Konfliktreduzierung“ beim Entstehen von Umweltproblemen sind.

Bezogen auf die Umweltprobleme des Rheins ist zu fragen: Wie sind die Entwicklungstendenzen im konkreten Verhalten der (wichtigsten) umweltbeeinflussenden Akteure einzuschätzen und in welchem Maße sind die beobachtbaren Verhaltensweisen gegenläufig? Neben diesen Tendenz-Einschätzungen stellen sich auch hier die umweltpolitisch relevanten Fragen, etwa: Welche neuen Ansatzpunkte gibt es, in den konstatierten Bereichen zur effektvollen Verhaltensänderung zu kommen, diese anzuregen oder durchzusetzen und wie können vorhandene Ansätze zu umweltschonendem Verhalten bei den einzelnen Akteuren speziell für das Ziel der Rhein-Sanierung aktiviert werden? Ist dabei das Potential der Selbstregulierung des Verhaltens eher hoch einzuschätzen, welchen Beeinflussungsspielraum gibt es hier?

Wie in anderen Bereichen der Umweltpolitik ist auch im Hinblick auf die Behebung der Umweltprobleme des Rheins der vermutete Konflikt zwischen der zu treffenden Umweltschutzmaßnahme und der betriebswirtschaftlichen Rentabilität der von der Maßnahme betroffenen Wirtschaftsaktivität von ganz erheblicher Bedeutung, was die allgemeine

Diskussion angeht. Trifft diese Vermutung zu und wenn ja, in welchem Maße? Was sind demgegenüber die positiven volkswirtschaftlichen Effekte einer aktiven Rhein-Sanierung? Lassen sich vielleicht die Beschäftigungseffekte in Abstufung vom Investitionsaufwand quantifizieren und entsprechend für die umweltpolitische Diskussion „mobilisieren“? Oder: Ist der Umweltschutzgedanke auch am Beispiel des Rheins mit dem Beschäftigungsargument stärker alimentierbar?

3. Das Umweltproblem als Informationsproblem

Der Rhein hat keine ausreichend starke Lobby, auch das „Rheingutachten“ von 1976 ist kaum mehr in der öffentlichen Diskussion. Dagegen ist der Begriff und das Problem des „Vollzugsdefizits“ im Umweltschutz ein politisches Thema, in dem Sinne, als die Frage gestellt ist, inwieweit eine als unzureichend empfundene Verwirklichung umweltpolitischer Zielsetzungen auf Schwierigkeiten und Hindernisse beim Einsatz der vorgesehenen Instrumente und Maßnahmen zurückzuführen sei. Dieser Sichtweise des Umweltproblems ist die Frage vorgelagert, ob die einzelnen Elemente einer konsistenten Umweltpolitik (Situationsanalyse, Zielbestimmung, Instrumentenauswahl, Evaluierung) ihrerseits ausreichend präzisiert und bekannt sind. Trotz erheblicher Anstrengungen und Vorbereitungen zur Beseitigung allgemeiner und spezieller Informationsdefizite, dürfte auch im Hinblick auf die Umweltprobleme des Rheins die These wichtig sein, daß bereits die Analyse der Situation nicht ausreichend fundiert ist.

Dabei liegen nicht so sehr in meßtechnischem Sinne (wohl aber in der Veröffentlichung von Meßdaten) als vielmehr in ökonomischer Hinsicht weiterhin große Informationsdefizite vor. Die Kosten der (weiteren) Schädigung des Rheinwassers und des Grundwassers sind nicht hinreichend ermittelt, auch die jeweiligen Kosten der Schadensverhinderung in Abhängigkeit von Wirksamkeitsgraden sind nicht ausreichend bekannt. Eher bekannt sind dagegen die staatlichen Investitionsaufwendungen. Seit 1970 sind auf der deutschen Seite des Einzugsgebietes des Rheins für Abwasserreinigung, Kläranlagen und Kanalisation rund 11 Milliarden DM von Bund, Ländern und Gemeinden insgesamt aufgebracht worden. Hinzu kommen etwa 2 Milliarden DM Investitionsaufwendungen für Projekte der privaten Industrie. Die Zahl der am Rhein und seinen Nebenflüssen seit 1970 in Betrieb genommenen Kläranlagen beträgt rund 700, während

einige Städte ihre Abwässer nachwievor ungeklärt (oder nur durch einfache Filtersiebe gereinigt) in den Rhein ablassen. Über die Nutzen öffentlicher wie privater Umweltschutzinvestitionen liegen hingegen keine überzeugenden Angaben vor – worin nicht zuletzt ein wesentlicher Grund für die geringe politische Priorität der Rheinproblematik zu sehen sein dürfte.

Die Ursachenanalyse der Umweltprobleme des Rheins macht in bemerkenswerter Weise halt vor der Frage einer sachlichen und differenzierenden, aber konkreten Ermittlung und Einschätzung der ökonomischen Interessenskonstellationen bei allen Umwelt-Akteuren, sowohl bei den Handlungsinteressen der Konsumenten und Investoren, als auch des Staates und der Administration. Welche ökonomischen und politischen Vorteile ziehen die (wichtigsten) Akteure aus dem Status quo der Rheinverschmutzung? Welche Nachteile erwarten und erfahren sie dagegen aus einer aktiven Politik der Rhein-Sanierung?

Die Informationsdefizite, die die Beantwortung solcher Fragen erschweren, führen zu der These, daß die Zielbestimmung bei der Rhein-Sanierung insgesamt bisher nicht ausreichend präzise und fundiert und auch nicht konsensfähig ist. Während bezüglich der Frage der Festlegung von allgemeinen Wassergütekriterien eine gewisse Tradition vorherrscht, sind regionsspezifische, zeitlich und stufenfixierte bzw nutzungsorientierte Kriterien umstritten oder aber nicht vorhanden. In der Öffentlichkeit zu wenig bekannt ist insbesondere der konkrete Zusammenhang von Wassergütekriterien und notwendigen Investitionskosten, wodurch individuelle Abwägungen erschwert oder unmöglich gemacht werden.

Bisher wenig artikuliert im Sinne der Zieldiskussion ist aber auch der ganz konkrete, handfeste Zusammenhang zwischen der Rheinwasserverschmutzung und den steigenden Kosten der Trinkwasseraufbereitung. Sauberes Rheinwasser ist kein Selbstzweck mehr. Nach Schätzungen von Wasserversorgungsunternehmen wird der Bedarf an Trinkwasser in der Bundesrepublik in den nächsten 20 Jahren um rund 50% ansteigen. Diese zusätzliche Menge ist zum größten Teil nur noch aus Oberflächenwasser zu gewinnen. Hierdurch wird das Sauberkeitsgebot auch zur Vermeidung gesundheitlicher Gefahren notwendig. Sauberes Trinkwasser aus verschmutztem Rheinwasser zu gewinnen, wird bei den zu erwarteten Bedarfsmengen zugleich ein höchst kostspieliges Unterfangen.

Wichtig im Hinblick auf die Zieldiskussion dürfte

auch die Frage sein, ob nicht die kommunalen Verschmutzer speziellere Zielvorgaben, im Sinne von Leitvorgaben, erhalten sollten und in welcher Weise diese (von wem) finanziell alimentiert werden müßten.

Das bisher entwickelte Instrumentarium zur Rhein-Sanierung ist aus ökonomischer Sicht weder vollständig noch widerspruchsfrei. So steht einerseits die Frage an, in welcher Weise und für welche Teilaufgaben der Informationsstand über das regulative Instrumentarium (Vorsorge, Sanierung, Überwachung und Sanktionierung) zu verbessern ist. Angesichts der allgemein konstatierten personellen Engpässe im bisherigen Vollzug der regulativen Politik ist nicht ausreichend klar, wo zum Beispiel die Prioritäten für den zukünftigen Personalausbau liegen oder liegen sollten. Darüber hinaus aber steht zur Entscheidung an, ob das vorgesehene anreizorientierte Instrumentarium (Abwasserabgabengesetz iWS) nutzbar sein wird, aber auch, in welcher Weise es zu verbessern wäre. Beispielsweise: Wie ließen sich die eher negativen Verteilungswirkungen der Abwasserabgabe (etwa aufgrund der Überwälzung von Umweltabgaben auf den Produktpreis in Abhängigkeit von der konkreten Marktmacht des Verschmutzers) neutralisieren? Welche komplementären oder divergierenden Beziehungen bestehen zwischen dem regulativen Instrumentarium und dem Anreizinstrumentarium im Hinblick auf die Wasserproblematik und wie kann ihr Gesamteffekt optimiert werden?

4. Das Umweltproblem als Vollzugsproblem

Die Probleme, die bei der Implementation (Erfüllung, dem Vollzug) der Umweltpolitik (Programm- und Projektimplementation) auftreten und ihrerseits die Verwirklichung postulierter Ziele beeinträchtigen, lassen sich in mindestens drei Kategorien fassen: a) Probleme, die sich aus einem Umweltprogramm selbst ergeben; b) Probleme der Handlungsfähigkeit (Abhängigkeit und Orientierung) der Vollzugsinstanzen; c) Probleme, die durch die Einstellung bzw das (ökonomische) Verhalten der Adressaten und der interessierten oder betroffenen Dritten entstehen.

Die Umweltprogramme in der Bundesrepublik gehören bisher im wesentlichen dem Typus „öffentliche Investitions- bzw Subventionsprogramme“ an. Entsprechend stellen sich eine Reihe von Fragen nach der Effizienz dieses Politik-Typus: Sind zB die Kriterien bei öffentlichen Subventions-

programmen richtig gesetzt? In welchem Maße führen sie zu ganz bestimmten technologischen Projektlösungen (nach Größe und Kapitalintensität) und schließen andere aus? Ist die Präferenzierung bestimmter Kommunitypen, die sich herausgebildet hat, weiterhin sinnvoll und ökonomisch vertretbar? In welchem Maße fördern die bisherigen Programme „unheilige Allianzen“ zwischen Verschmutzern und öffentlicher Hand, zwischen Subventionsempfängern und Subventionsgebern? Was die Probleme der Handlungsfähigkeit oder der Abhängigkeit und Orientierung) der Vollzugsinstanzen des Umweltschutzes angeht, so stellt sich auch für die Rhein-Sanierung das Problem der richtigen Balance ihrer Tätigkeit (zwischen Vorsorge, Sanierung, Überwachung und Sanktionierung), einschließlich der Frage, welche finanziellen Voraussetzungen und ökonomischen Konsequenzen dabei jeweils involviert sind. Auch die spezielle Organisation des Vollzuges des Gewässerschutzes (Organisationsform der allgemeinen Verwaltung, Sonderbehördenverwaltung, Mischform der Zuständigkeitsverteilung) erscheint diskussions- oder ausbaubedürftig. Der Tätigkeitsanlaß für Behörden (Beschwerden, Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Eigeninitiative) müßte rationalisiert und unter Einbeziehung ökonomischer Aspekte geprüft werden, weil nur so die Widerstandskraft der Verschmutzer verringert und die allgemeine Durchsetzungskraft der Behörden erhöht werden kann.

Von besonderer Bedeutung für die Einstellung beziehungsweise das Verhalten der Verschmutzer und interessierter Dritter ist die social cost-Problematik, das ist die Durchbrechung bzw Außerachtlassung des Prinzips der korrekten Zurechnung der Kosten privatwirtschaftlicher (aber auch öffentlich-wirtschaftlicher) Tätigkeit: Zur Vermeidung oder Verringerung eigener Kosten belasten (private wie staatliche) Wirtschaftseinheiten die Umwelt oder die Allgemeinheit. Es ist fraglich, ob dieser Mechanismus der Kosten-Abwälzung als entscheidende Ursache der Umweltprobleme des Rheins ausreichend erkannt ist. In dem Maße, wie dieser Zusammenhang nicht öffentlich diskutiert, sondern verdrängt wird, ist die Frage nicht abwägbar, ob vielleicht Arbeitsplätze in der verschmutzenden Industrie gesellschaftlich wünschenswerter sind als Arbeitsplätze in der Umweltschutzindustrie.

Allgemein gesprochen betrifft dieser Zusammenhang die Frage, warum das „Verursacherprinzip“ im Hinblick auf die Rhein-Sanierung so niedrig gehandelt wird. Die Verschmutzung des Rheins ist – wie ausreichend nachgewiesen wurde – durch eine

außerordentliche Konzentration auf einige wenige Hauptverursacher charakterisiert. Das „Rheingutachten“ sagt hierzu unter anderem: „Etwa 80% der ... gemessenen Nettoverschmutzung aus deutschen Direktleitungen in den Rhein (können) durch eine Konzentration auf einige wenige Einleiter (Verschmutzer) zurückgehalten werden“ (Umweltprobleme des Rheins, aaO, S. 197). Warum wird diese technisch naheliegende Möglichkeit nicht, oder nur unzureichend genutzt?

Außer in den ökonomischen (Partial-)Interessen der privaten und staatlichen Verschmutzer – aufgrund allgemeiner Wirtschaftlichkeits- und Rentabilitätsüberlegungen, Umweltschutzmaßnahmen nicht zu ergreifen bzw zu minimieren – liegt in der besonderen Art der kommunalen und staatlichen Wirtschaftsförderung möglicherweise eine weitere wichtige Ursachenkette, die der kritischen Betrachtung ihrer Widersprüche unter umweltpolitischen Gesichtspunkten bedarf. So sagt das „Rheingutachten“ hierzu beispielsweise: „Solange die Interessen der Wirtschaftsförderung dominant sind, werden die großen Flüsse weiterhin zu Abwassertransportern deklassiert“ (aaO, S 146). (Daß eine ähnliche Argumentation in bezug auf die Siedlungsstruktur und die damit verbundenen Strukturbereiche zutreffen könnte, sei hier nur ergänzend vermerkt.) Ganz sicherlich wären erhebliche Konsequenzen aus einer entsprechenden Analyse und Korrektur der Wirtschaftsförderung in Hinblick auf die konkreten Umweltprobleme des Rheins zu erwarten.

5. Umweltpolitik durch ökonomische Anreize

Umweltschutz kann auch anders als durch regulative Politik betrieben werden. Bei der Frage nach alternativen Politikformen geht es einerseits um die Sinnhaftigkeit positiver beziehungsweise negativer Anreiz-Instrumente, andererseits aber auch um deren voraussichtliche Effektivität. Positive Anreize informvon (direkten oder indirekten) Subventionen haben eine längere Tradition. Die Verabschiedung des Abwasserabgabengesetzes im Jahre 1976 war in der Bundesrepublik der erste wichtige Schritt zur Einführung negativer Anreize zwecks Realisierung umweltpolitischer Ziele – es wurde als „richtungsweisende Neuentwicklung“ auf dem Wege zu sauberem Wasser gelobt. Unmittelbare regulative Maßnahmen der Behörden sollten mit diesem Instrument teils überflüssig gemacht, teils ergänzt werden.

In Hinblick auf diesen Instrumentenansatz sind vor und nach der Verabschiedung des betreffenden

Gesetzes viele Fragen vorgebracht worden. Nach der angekündigten Bundesrats-Initiative der Länder Bayern und Baden-Württemberg zur Wiederaufhebung des Gesetzes, seiner zeitlichen Verzögerung oder zur weiteren Senkung der Abwasserabgabe, erfordern verschiedene dieser Fragen erneut eine Antwort. Worum es nicht gehen darf, ist die Demontage des Abwasserabgabengesetzes. Wichtig wäre aber seine Verbesserung, insbesondere im Hinblick auf Berechnungsverfahren, Abgabenhöhe und Personal zu seiner Durchführung.

Im Gefolge der Entstehungsgeschichte dieses Abwasserabgabengesetzes ist die These formuliert worden, daß „aus einem Schutzgesetz für die Umwelt ein Schutzgesetz für die Umweltverschmutzer wurde“ (Benno Weimann).

Der mit diesem Gesetz getriebene Abfallhandel ist in der Tat eklatant: während von Wasserexperten eine Abwasserabgabe in Höhe von DM 80,- je abgeleiteter Schadstoffeinheit (vergleichbar etwa der Belastung des Gewässers durch einen Einwohner im Jahr) empfohlen worden war, sollte sie nach Meinung der Bundesregierung aus ökonomischen Erwägungen zunächst auf DM 25,-, später auf DM 40,- festgesetzt werden und wurde dann – nach Einigung zwischen den Bonner Parteien und zwischen Bund und Ländern – derart geändert, daß sie erst vom Jahre 1981 an gilt, mit nur DM 12,- beginnt und bis 1986 auf DM 40,- steigt (und Abgabepflichtige sogar bis 1989 von der Zahlung befreit werden können).

Neben der Frage der Sinnhaftigkeit dieses Rückzuges und der Ernsthaftigkeit einer Umweltpolitik, die sich in solchen Rückzügen manifestiert, steht aber weiterhin die Frage an, ob die erwarteten Wirkungen tatsächlich eintreten werden. Ist die vermutete Signalwirkung des Abwasserabgabengesetzes voll aktivierbar oder wird das Gesetz auch in die Verhinderung der Gewässerreinigung umschlagen können, weil faktisch mit der Abgabenträchtigung das Recht auf Umweltverschmutzung – ein „Abfall für Umweltsünden“ – erkauft wird? Es wird nicht ohne Grund vermutet, daß es dem Verschmutzer gleichgültig sein könnte, ob ihm Kosten für ungereinigtes Abwasser plus Abwasserabgabe oder für die eigene Abwasserreinigung ohne Abgabe entstehen, sofern beide Kostengrößen nicht sonderlich voneinander abweichen.

Besondere Probleme können allerdings auch in den Vollzugsaufgaben des Abwasserabgabengesetzes liegen. Die Aufgabe der Überwachung des Gewässers wird durch die Abwasserabgabe ja keineswegs überflüssig sondern eher noch verstärkt, sodaß die

Frage durchaus verneint werden mag, ob es zu einer Nettoentlastung der Behörden durch die Politik des „negativen Anreizes“ kommt. Diese Argumente – die von einigen Gegnern des Gesetzes aufgebauscht werden („Supermonster von Gesetz; wir verwalten uns noch zu Tode“, so der bayrische Innenstaatssekretär) – dürfen jedoch nicht genügen, das Abwassergesetz noch vor seiner eigentlichen Bewährungsprobe wieder abzuschaffen oder wesentlich zu verharmlosen. Das Gesetz liefert ein Instrument der richtigen Kostenzuordnung, das anderen Instrumenten theoretisch in mancher Hinsicht überlegen ist; der Nachweis der praktischen Überlegenheit erfordert zunächst und vor allem seine effektive Anwendung.

Im Zusammenhang mit der Politik positiver bzw. negativer Anreize steht aber auch die Frage nach den Möglichkeiten einer stärkeren prezialen (preislischen) Lenkung im Bereich des Gewässerschutzes: Ermittlungen über die Preis- und Einkommenselastizität der Nachfrage nach Wasser müßten durchgeführt oder aktualisiert werden, um herauszufinden, ob und in welchem Maße aktiver Umweltschutz auch über die bewußte Gestaltung des Wasserpreises möglich ist. Ein höherer Wasserpreis für bestimmte Verwendungszwecke könnte sowohl den mengenmäßigen Anfall an Abwasser reduzieren, als auch und vorallem das Abwasser-Recycling fördern.

Eine erneute Behandlung verdient schließlich aber auch die Frage nach anderen organisatorisch-institutionellen Lösungsmodellen im Umweltschutz im allgemeinen und für die Rhein-Sanierung im besonderen (zB genossenschaftliche, verbandsmäßig Lösungen; Umorganisation der regionalen Wasserversorgung und allgemein: der regionale Bezugsrahmen für die Behandlung struktureller Probleme), die im Ausland zur Zeit eine stärkere Beachtung findet, als dies bei uns der Fall ist.

6. Forderungen

Einige der oben angestellten Überlegungen sollen

zum Schluß in Form von stichwortartigen Forderungen zusammengefaßt werden:

- (1) Offene Diskussion der ökonomischen Strukturprobleme der „Rhein-Sanierung“; stärkere Ausrichtung der Siedlungs-, Wirtschafts-, Infrastruktur- und Standortstrukturen an den konkreten Umweltproblemen des Rheins.
- (2) Beeinflussung der Hauptakteure zugunsten umweltschonender Verhaltensweisen; klarlegen der (vermuteten) Konflikte zwischen Umweltschutzmaßnahmen und der betriebswirtschaftlichen Rentabilität der von Maßnahmen betroffenen Wirtschaftsaktivitäten; Ermittlung und Vermittlung der volkswirtschaftlichen Vorteile einer aktiven Rhein-Sanierung.
- (3) Verbesserung der Informationslage zur Sanierung, und zwar bezüglich der konkreten Verschmutzungssituation, der anzustrebenden Sanierungsziele, der zu ihrer Durchsetzung erforderlichen Instrumente und Maßnahmen; stärkere Verankerung ökologischer Gesichtspunkte in allen Fach- und Regionalplanungen, die das Rheingebiet betreffen.
- (4) Diskussion der Rationalität staatlicher Investitions- und Subventionsprogramme und des Behördenhandelns; Ermittlung und Überwindung der Defizite im regulativen Bereich der Umweltpolitik; stärkeres Herausstellen des „Verursacherprinzips“ am Beispiel der Rhein-Sanierung.
- (5) Politische Diskussion und Wertung der Interessen der Hauptverschmutzer im Vergleich mit dem ökologischen Nutzen und den ökonomischen Vorteilen einer aktiven Rhein-Sanierung; kritische Analyse der Wirtschaftsförderungspolitik unter ökologischen Gesichtspunkten; Hervorhebung der Vorteile indirekter Lenkung in der Umweltpolitik am Beispiel der Abwasserabgabe, Kritik der Nachteile dieser Lösung; Ergänzung des vorhandenen Instrumentariums zur Rhein-Sanierung und Verbesserung seiner organisatorisch-institutionellen Basis.