

Simonis, Udo E.

Article — Digitized Version

Thesen zur Ökonomie der Gewässersanierung in der Bundesrepublik Deutschland

Die Mitarbeit: Zeitschrift zur Gesellschafts- und Kulturpolitik

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Simonis, Udo E. (1979) : Thesen zur Ökonomie der Gewässersanierung in der Bundesrepublik Deutschland, Die Mitarbeit: Zeitschrift zur Gesellschafts- und Kulturpolitik, ISSN 0026-6779, Schwartz, Göttingen, Vol. 28, Iss. 4, pp. 350-360

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112465>

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>.

Thesen zur Ökonomie der Gewässersanierung in der Bundesrepublik Deutschland

Von Udo Ernst Simonis, Berlin

„An das Fischsterben hat man sich schon so gewöhnt, daß es nichts mehr bewegt. Es gibt Flüsse, in denen keine Fische mehr leben. Dort können dann auch keine Fische mehr sterben.“

Benno Weimann

1. Vorbemerkung

Aus Anlaß der Vorlage des dritten Jahresberichtes des Umweltbundesamtes im Juli 1979 sagte der für die Umweltpolitik zuständige Bundesinnenminister, daß der Umweltschutz als politische Aufgabe aufgrund der jüngsten wirtschaftlichen Entwicklungen nicht leichter geworden sei. Gleichzeitig äußerte sich der Minister positiv über den Erfolg der laufenden Maßnahmen zur Sanierung des Rheins und des Bodensees.

Zweifel sind angebracht – nicht nur angesichts der nach wie vor hohen Schmutzfracht der meisten Gewässer, sondern auch und besonders angesichts der umweltpolitischen Initiative der Länder Baden-Württemberg und Bayern, das Inkrafttreten des Abwasserabgaben-Gesetzes zeitlich weiter zu verschieben bzw. es in seiner Wirkung zu reduzieren.

Die folgende Abhandlung begreift die Sanierung der Gewässer in der Bundesrepublik als Struktur- und als Verhaltensproblem, denen ein Informationsproblem vor- und ein Durchsetzungsproblem nachgelagert ist. Dabei wird die Sanierung als Umweltschutzaufgabe aus ökonomischer Sicht dargestellt; die empirischen Beispiele nehmen besonders auf den Rhein und sein Einzugsgebiet Bezug.

2. Das Umweltproblem als Strukturproblem

Zu den konstitutiven Merkmalen von Umweltproblemen im allgemeinen und der Umweltprobleme der Gewässer im besonderen 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 der Gewässer, im Sinne der Verminderung der ökologischen Belastung dieser Gewässer und ihrer Einzugsbereiche. Umweltpolitik ist darüber hinaus 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).

Die Flußgebiete der Bundesrepublik sind i. d. R. Beispiele höchst vielfältiger und zum Teil stark konfliktreicher Nutzungen¹. Die von diesen Nutzungen ausgehenden

¹ Vgl. hierzu insbes. Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltprobleme des Rheins, Deutscher Bundestag, Drucksache 7/5014, 1976 (im folgenden: Rheingutachten).

Umweltprobleme bzw. Umweltgefährdungen lassen sich mit den folgenden Kategorien erfassen: 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 der Energieversorgung).

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

Eine erste Fragestellung zur Gewässersanierung kann daher sein: Gibt es Entwicklungstendenzen in den genannten Bereichen der Siedlungs-, der Wirtschafts-, der Infrastruktur und der Standortstruktur, von denen Entlastungswirkungen oder aber weitere Verschärfungen der Umweltprobleme ausgehen oder zu erwarten sind? In welcher Weise und in welchem Ausmaße sind die zu beobachtenden Tendenzen in den einzelnen genannten Strukturbereichen gleichlaufend oder aber 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 einer überproportional hohen Bevölkerungsdichte, eines hohen Industrialisierungsgrades, einer großen Verkehrsdichte und einer hohen Kraftwerksdichte bisher überhaupt als Ansatzpunkte einer aktiven Umweltpolitik begriffen werden. Bewußte Veränderungen in der Siedlungsstruktur, der Wirtschaftsstruktur, der Infrastruktur und der Standortstruktur scheinen bisher im eigentlichen Sinne nicht, oder nur unzureichend betrieben zu werden zur Reduzierung der bereits vorhandenen und zur Verhinderung zukünftiger Umweltprobleme der Flußgebiete². Wenn und in dem Maße wie solche Thesen durch empirische Beobachtung deutlich 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 Umweltprobleme der Gewässer entwickelt werden kann. Dazu gehört, daß die Notwendigkeit der Gewässersanierung stärker als bisher in die regionale Entwicklungsplanung und die sektorale Strukturpolitik von Bund, Ländern und Gemeinden einzubinden ist.

² Selbst im Rheingutachten ist hierzu wenig zu finden.

3. Das Umweltproblem als Verhaltensproblem

Umweltschonende Verhaltensweisen sind grundsätzlich auch innerhalb an sich unveränderter oder nur wenig veränderter sektoraler und regionaler ökonomischer Strukturen denkbar. Die umweltbeeinflussenden Verhaltensweisen sind nach Akteurs-Typus unterschiedlich stark ausgeprägt; die aus der Wirtschafts- und Politikwissenschaft stammende Kategorisierung von Verhaltensweisen und Verhaltensmustern 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“³. Völlig unbeantwortet sind bisher die Fragen, wie bedeutsam das „free-rider-Verhalten“, die „Kostenabwälzung“, die „Kostenminimierung“ und die „Konfliktreduzierung“ beim Entstehen von Umweltproblemen sind. Bezogen auf die Umweltprobleme der Gewässer ist daher zu fragen: Wie sind die Entwicklungstendenzen im konkreten Verhalten der (wichtigsten) umweltbeeinflussenden Akteure einzuschätzen? In welchem Maße sind die beobachtbaren Verhaltensweisen gegenläufig?

Neben diesen Tendenz-Einschätzungen stellen sich auch hier die umweltpolitisch relevanten Fragen, wie etwa: Welche neuen Ansatzpunkte gibt es, in den konstatierten Bereichen zu effektvollen Verhaltensänderungen zu kommen, diese anzuregen oder durchzusetzen, und wie können vorhandene Ansätze zu umweltschonendem Verhalten bei den einzelnen Akteuren speziell für das Ziel der Gewässersanierung aktiviert werden? Wie ist dabei das Potential der Selbstregulierung des Verhaltens einzuschätzen, welchen indirekten Beeinflussungsspielraum gibt es hier über ökonomische und politische Anreize, wie groß ist der nur über Sanktionen veränderbare Verhaltensbereich?

Wie in anderen Sektoren der Umweltpolitik ist auch im Hinblick auf die Behebung der Umweltprobleme der Gewässer der vermutete Konflikt zwischen der zu treffenden Umweltschutzmaßnahme und der betriebswirtschaftlichen Rentabilität der von der Maßnahme betroffenen Wirtschaftsaktivität ganz sicherlich von ganz erheblicher Bedeutung. Offen ist die Frage, in welchem Ausmaß dieser vermutete Konflikt real ist und was demgegenüber die positiven volkswirtschaftlichen Effekte einer aktiven Gewässersanierung sind. Konkreter: Lassen sich z. B. die Beschäftigungseffekte in Abstufung vom Investitionsaufwand quantifizieren und entsprechend für die umweltpolitische Diskussion „mobilisieren“? Oder: Ist der Umweltschutzgedanke auch am Beispiel der Gewässer mit dem Beschäftigungsargument stärker alimentierbar?

4. Das Umweltproblem als Informationsproblem

Die Gewässersanierung in der Bundesrepublik leidet unter nicht unerheblichen Bewußtseins- und Informationsdefiziten. „Der Rhein hat keine Lobby“ – so hatte

³ Zur Bedeutung dieser Verhaltensweisen im allgemeinen vgl. H. D. Engelhardt u. a. (Hrsg.): Umweltstrategie. Materialien und Analysen zu einer Umweltethik der Industriegesellschaft, Gütersloh 1975.

der Sachverständigenrat für Umweltfragen in seinem Gutachten von 1976 resignierend festgestellt. Inzwischen ist auch dieses „Rheingutachten“ kaum mehr in der öffentlichen Diskussion. Dagegen ist der Begriff und das Problem des „Vollzugsdefizits“ im Umweltschutz ein politisches Thema geworden⁴. Die Frage ist gestellt, inwieweit eine als unzureichend empfundene Verwirklichung umweltpolitischer Zielsetzungen auf Schwierigkeiten und Hindernisse beim Einsatz der vorgesehenen Instrumente und Maßnahmen zurückzuführen ist. Dieser Sichtweise des Umweltproblems ist wiederum die Frage vorgelagert, ob die o. g. einzelnen Elemente einer konsistenten Umweltpolitik (Situationsanalyse, Zielbestimmung, Instrumentenauswahl, Programmevaluierung) ihrerseits ausreichend präzisiert und ausgeformt sind.

Trotz erheblicher Anstrengungen und Vorbereitungen zur Beseitigung allgemeiner und spezieller Informationsdefizite, dürfte selbst im Hinblick auf die Umweltprobleme des Rheins und mehr noch im Hinblick auf die anderen deutschen Flüsse die These relevant sein, daß bereits die Analyse der konkreten Verschmutzungssituation nicht befriedigend fundiert ist. Die Frage, ob nicht andere und bessere als die von der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) verwendeten Indikatoren zur Messung der Wassergüte entwickelt werden müßten, steht in der Diskussion (z. B. durch Vorschläge von H. Sontheimer) und ist noch nicht abgeschlossen. Mehr noch als in meßmethodischem und meßtechnischem Sinne (und in der Veröffentlichung von Meßdaten) liegen aber in ökonomischer Hinsicht weiterhin große Informationsdefizite vor. Nicht einmal die Kosten der (weiteren) Schädigung des Oberflächenwassers und des Grundwassers sind verläßlich abgeschätzt, auch die jeweiligen Kosten der Schadensverhinderung in Abhängigkeit von Wirksamkeitsgraden sind nicht hinreichend bekannt⁵. Eher bekannt sind dagegen die staatlichen Investitionsaufwendungen – wohl weil sich in solchen Zahlen auch die Legitimierung der Umweltschutzbehörden und des Umweltschutzes als politische Aufgabe vollzieht.

So sind z. B. seit 1970 auf der deutschen Seite des Einzugsgebietes des Rheins für Abwasserreinigung, Kläranlagen und Kanalisation von Bund, Ländern und Gemeinden insgesamt rund 11 Milliarden DM 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 nach wie vor 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 Gewässerproblematik zu sehen sein dürfte. Hierüber mehr zu wissen, wäre jedoch wichtig, weil nur durch Nutzen-Kosten-Vergleiche Sinnvolles über Sanierungsmaßnahmen gesagt werden kann. Die Argumentation nur an den getätigten Ausgaben festmachen zu wollen – wie dies bisher meist geschieht – zeugt ja nicht gerade von Logik, heißt es doch, die Verschmut-

⁴ Vgl. z. B. R. Mayntz, J. Hucke: Gesetzesvollzug im Umweltschutz. Wirksamkeit und Probleme, in: „Zeitschrift für Umweltpolitik“, 2, 1978, S. 217–244.

⁵ Vgl. z. B. den Abschnitt „Kosten“ des Rheingutachtens, a. a. O., S. 200–202.

zung quasi nachträglich zu rechtfertigen: je schmutziger das Wasser, um so besser, weil dann auch mehr aufgabenwirksame Mittel zu seiner Reinigung aufgewendet werden können.

Die bisherige Diskussion der Ursachen der Umweltprobleme der deutschen Gewässer (und diese Feststellung betrifft, mit Einschränkungen, auch den Sachverständigenrat für Umweltfragen) macht in bemerkenswerter Weise halt vor der Frage einer konkreten Ermittlung bzw. Einschätzung der ökonomischen Interessenkonstellationen bei den Umwelt-Akteuren – sowohl bei den Handlungsinteressen der Produzenten und Konsumenten, als auch des Staates und der Administration. Welche ökonomischen und politischen Vorteile ziehen die (wichtigsten) Umweltakteure aus dem Status quo der Gewässerverschmutzung? Welche ökonomischen und politischen Nachteile erwarten bzw. erfahren sie dagegen aus einer Reduktion der Verschmutzung als Folge einer aktiven Umweltschutzpolitik?

Bevor solche (einfachen) Fragen gestellt werden – wenn es denn überhaupt geschieht – liest man und hört man meist langschweifige Ausführungen über die (vermutete oder tatsächliche) Zu- oder Abnahme der Schmutzfracht der Gewässer in Form von Salzen, schwer abbaubaren Verbindungen, Radionukliden, Schwermetallverbindungen usw. und der Probleme, die mit deren Feststellung verbunden sind. Solche methodischen Informationen sind zweifellos für die Formulierung einer Sanierungsstrategie wichtig: Dies darf aber die Frage nach den ökonomischen Gründen nicht verdrängen, die den Verschmutzer dazu verleiten, Salze, schwer abbaubare Verbindungen, Radionuklide und Schwermetallverbindungen unbehandelt oder unzureichend behandelt in das Gewässer abzuleiten.

Die Informationsdefizite, die die Beantwortung solcher und ähnlicher Fragen erschweren, führen zu der These, daß die Zielbestimmung bei der Gewässersanierung insgesamt bisher nicht ausreichend präzise und fundiert und auch nicht konsensfähig ist. Während bezüglich der Frage der Festlegung von allgemeinen Wassergütekriterien eine gewisse (wenn auch umstrittene) Tradition herrscht, sind z. B. regionsspezifische, zeitlich und stufenfixierte bzw. nutzungsorientierte Kriterien nicht nur umstritten, sondern kaum vorhanden⁶. In der Öffentlichkeit zu wenig bekannt ist insbesondere auch der konkrete Zusammenhang von alternativen Wassergütekriterien und notwendigen Investitionskosten, wodurch individuelle und kollektive Abwägungen erschwert oder unmöglich gemacht werden.

Bisher wenig artikuliert im Sinne der Zieldiskussion ist aber auch der ganz konkrete, handfeste Zusammenhang zwischen der Verschmutzung der Oberflächengewässer und den (steigenden) Kosten der Trinkwasseraufbereitung.

So ist z. B. sauberes Rheinwasser kein Selbstzweck mehr. Etwa 9 Millionen Menschen trinken bereits das Wasser, das ihnen die Wasserwerke aus Rhein- und Bodenseewasser in die Leitungen pumpen. Der Bedarf an Trinkwasser wird weiter

⁶ Daß der Wasserverbrauch der Haushalte pro Einwohner und Tag in der Bundesrepublik von 1950 bis 1978 von etwa 85 auf etwa 140 Liter gestiegen ist, mag der Einzelne vielleicht schätzen können. Wer weiß aber z. B., daß zur Herstellung eines Autos insgesamt etwa 380 000 Liter Wasser erforderlich sind? Der Wasserverbrauch der Industrie (ca. 13 Mrd. cbm) und der Kraftwerke (ca. 18 Mrd. cbm) reicht in Größenordnungen, die die Vorstellungskraft übersteigen und damit im Sinne der Zieldiskussion ihre Handhabbarkeit verlieren.

zunehmen – und nach Schätzungen von Wasserversorgungsunternehmen in den nächsten 20 Jahren um bis zu 50 % ansteigen. Diese zusätzliche Menge ist – wegen der intensiven Beanspruchung des Grundwassers und der zunehmenden industriellen Eigenversorgung, die der öffentlichen Trinkwasserversorgung in bestimmten Gebieten bereits Ressourcen wegnimmt – zum großen Teil nur noch aus Oberflächenwasser zu gewinnen. Das Flußwasser ist als Rohstoff für die Trinkwasserversorgung der Bevölkerung bereits unverzichtbar geworden. Hierdurch wird das Gebot der Sauberkeit auch zur Vermeidung gesundheitlicher Gefahren hoch aktuell. Sauberes Wasser aber z. B. aus dem verschmutzten Rheinwasser zu gewinnen, wird bei den zu erwartenden Bedarfsmengen ein sehr kostspieliges Unterfangen, weil bei der Trinkwassergewinnung die Schmutzstoffe nur durch sehr aufwendige Aufbereitungsverfahren beseitigt werden können⁷.

Diese steigenden Umweltkosten, die von den Wasserwerken aufgebracht werden müssen, machen diese tendenziell zu Verbündeten des Umweltschutzes. Gleichzeitig allerdings unterliegen sie – wie sich aus Geschäftsberichten und Äußerungen leitender Angestellten ablesen läßt – dem Wachstumssyndrom: steigende Wassermengen zu niedrigen Preisen zur Verfügung stellen zu müssen.

Wichtig im Hinblick auf die Zieldiskussion wäre natürlich auch die Frage, ob nicht die kommunalen Verschmutzer speziellere Zielvorgaben, im Sinne von Leitvorgaben, erhalten sollten. Dies aber berührt ein zentrales politisches Problem. Nach ernst zu nehmenden Einschätzungen von Wasserexperten sind nicht die Industrieunternehmen, sondern die Kommunen insgesamt gesehen die größten Abwassersünder. So leisten denn auch viele Kommunen (und die Kommunalverbände) – und über sie einige Bundesländer – den inhaltlichsten Widerstand gegen das Abwasserabgabengesetz⁸.

Das bisher entwickelte Instrumentarium zur Gewässersanierung 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 (d. h. 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 z. B. die Prioritäten für den zukünftigen Personalausbau liegen bzw. liegen sollten. Darüber hinaus aber steht zur Entscheidung an, ob das vorgesehene *anreizorientierte* Instrumentarium (Abwasserabgabengesetz i. w. S.) voll nutzbar sein wird bzw. in welcher Weise es zu verbessern wäre. Beispielsweise: Wie ließen sich die zu erwartenden negativen Verteilungswirkungen der Abwasserabgabe (bei Industrieunternehmen aufgrund der Überwälzung der Abwasserabgabe auf den Produktpreis in Abhängigkeit von der konkreten Marktmacht des Verschmutzers) neutralisieren? Welche komplementierenden oder aber divergierenden Beziehungen bestehen zwischen dem politisch-regulativen Instrumentarium und dem ökonomischen Anreizinstrumentarium im Hinblick auf die Wasserproblematik und wie kann ihr Gesamteffekt optimiert werden?

7 Vgl. Wasserversorgung: Das teure Naß. Vom Rohstoff im Überfluß zur Mangelware, in: „Wirtschaftswoche“, 33, 1979.

8 Vgl. hierzu Punkt 6 unten.

Damit ist bereits das Vollzugs- bzw. Implementationsproblem in der Gewässerverschmutzung angesprochen, worauf im folgenden etwas näher eingegangen werden soll.

5. Das Umweltproblem als Implementationsproblem

Die Probleme, die bei der Implementation der Umweltpolitik (Projekt- und Programmimplementation) auftreten und ihrerseits die Verwirklichung der postulierten Ziele beeinträchtigen, lassen sich in mindestens drei Kategorien fassen⁹: 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 Verschmutzer und der interessierten (oder betroffenen) Dritten entstehen.

Was den ersten Problembereich betrifft, so ist zunächst festzustellen, daß die Umweltprogramme in der Bundesrepublik bisher im wesentlichen dem Typus „öffentliche Investitions- bzw. Subventionsprogramme“ angehören. Entsprechend stellen sich eine Reihe von Fragen nach der Effizienz dieses Politik-Typs: Sind z. B. die Kriterien bei öffentlichen Subventionsprogrammen richtig gesetzt? In welchem Maße führen sie zu ganz bestimmten technologischen Lösungen (nach Größe und Kapitalintensität des Projektes) und schließen andere aus? Ist die Präferenzierung bestimmter Kommunetypen, 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 (bzw. der Abhängigkeit und Orientierung) der Vollzugsinstanzen des Umweltschutzes angeht, so stellt sich auch für die Gewässersanierung 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 (z. B. Organisationsform der allgemeinen Verwaltung, Sonderbehördenverwaltung oder Mischform der Zuständigkeitsverteilung) erscheint diskussionsbedürftig. Der Tätigkeitsanlaß der Gewässerschutzbehörden (wie Beschwerden, Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder Eigeninitiative) müßte rationalisiert und unter Einbeziehung ökonomischer Aspekte überprüft werden, weil nur so dem Widerstand der Verschmutzer begegnet und die allgemeine Durchsetzungskraft der Behörden erhöht werden kann.

Was die Probleme betrifft, die durch die Einstellung bzw. das (ökonomische) Verhalten der Verschmutzer und interessierter Dritter entstehen, so ist die social cost-Problematik von besonderer Bedeutung, d. h. die Durchbrechung (bzw. Außerachtlassung) des Prinzips der korrekten Zurechnung der Kosten privatwirtschaftlicher Tätigkeit: Zur Vermeidung bzw. Verringerung eigener Kosten belasten (private

⁹ Vgl. R. Mayntz, J. Huckle, a. a. O., S. 219 ff.

wie staatliche) Wirtschaftseinheiten die Umwelt bzw. die Allgemeinheit. Es ist sehr fraglich, ob dieser Mechanismus der Kosten-Abwälzung als entscheidende Ursache der Umweltprobleme der deutschen Gewässer ausreichend erkannt ist. So lange, wie dieser Zusammenhang nicht freimütig diskutiert, sondern verdrängt wird, ist die Frage nicht abwägbar, ob z. B. Arbeitsplätze in der verschmutzenden Industrie gesellschaftlich wünschenswerter sind als Arbeitsplätze im Gewässerschutz.

Allgemein gesprochen betrifft dieser Zusammenhang die Frage, warum das „Verursacherprinzip“ im Hinblick auf die Gewässersanierung derart niedrig gehandelt wird, wie dies bisher geschieht. Die Verschmutzung des Rheins ist beispielsweise – wie ausreichend nachgewiesen wurde – durch eine außerordentlich hohe Konzentration auf nur wenige Hauptverursacher charakterisiert. Das „Rheingutachten“ sagt hierzu u. a.: „Etwa 80 % der ... gemessenen Nettoverschmutzung aus deutschen Direkteinleitungen in den Rhein (könnten) durch eine Konzentration auf einige wenige Einleiter (Verschmutzer) zurückgehalten werden¹⁰.“ Warum wird diese technisch naheliegende Möglichkeit der Zurückhaltung des Schmutzes nicht bzw. nur unzureichend genutzt? Das „Rheingutachten“ hat die Hauptverschmutzer benannt und sie in ihrer Bedeutung erkennbar dargestellt; drei der großen Verschmutzer des Rheins sind Firmen, mit deren Namen sich für viele der Wohlstand in Deutschland verbindet: Hoechst, Bayer, Zellstoff Mannheim.

Außer in den ökonomischen (Partial-)Interessen der privaten und staatlichen Verschmutzer – aufgrund allgemeiner Wirtschaftlichkeits- und Rentabilitätsüberlegungen Umweltschutzmaßnahmen nicht zu ergreifen bzw. diese zu minimieren – liegt in der besonderen Art der kommunalen und staatlichen Wirtschaftsförderung möglicherweise eine weitere wichtige Ursachenkette, die dringend der kritischen Betrachtung ihrer Widersprüchlichkeit unter umweltpolitischen Gesichtspunkten bedarf. Hierzu sagt das „Rheingutachten“ beispielsweise: „Solange die Interessen der Wirtschaftsförderung dominant sind, werden die großen Flüsse weiterhin zu Abwassertransportern deklassiert¹¹.“

Ganz sicherlich wären erhebliche Konsequenzen aus einer entsprechenden Analyse und Korrektur der Wirtschaftsförderung in Hinblick auf die konkreten Umweltprobleme der Flußgebiete zu erwarten. Daß eine ähnliche Argumentation in bezug auf die Siedlungsstruktur und die damit verbundenen Strukturbegriffe (wie Bevölkerungsdichte, Verkehrs- und Kraftwerksdichte) relevant sein könnte, sei hier nur ergänzend vermerkt.

6. Umweltpolitik durch ökonomische Anreize

Umweltschutz kann auch anders als durch regulative Maßnahmen betrieben werden. Bei der Frage nach alternativen Politikformen geht es einerseits um die allgemeine Sinnhaftigkeit positiver bzw. negativer Anreiz-Instrumente, andererseits aber auch um deren spezielle Effizienz.

¹⁰ Rheingutachten, a. a. O., S. 197.

¹¹ Ebenda, S. 146.

„Positive“ Anreize in Form von (direkten oder indirekten) Subventionen haben in Deutschland eine längere Tradition. Die Verabschiedung des Abwasserabgaben-Gesetzes im Jahre 1976 war in der Bundesrepublik der erste wichtige Schritt zur Einführung „negativer“ Anreize zwecks Realisierung umweltpolitischer Ziele. Das Gesetz 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.

Im Hinblick auf diesen Instrumentenansatz sind vor und nach der Verabschiedung des betreffenden Gesetzes 1976 viele Fragen vorgebracht worden. Nach der in diesem Jahr angekündigten Bundesrats-Initiative der Länder Bayern und Baden-Württemberg zur Aufhebung des Gesetzes bzw. seiner zeitlichen Verzögerung und/oder zur weiteren Senkung der Abwasserabgabe, sind verschiedene dieser Fragen erneut aufgeworfen worden. Worum es aus ökonomischer Sicht und nach meiner Meinung nicht gehen darf, ist die Demontage des Abwasserabgaben-Gesetzes. Wichtig wäre eher seine Verbesserung, insbesondere im Hinblick auf Berechnungsverfahren, Abgabenhöhe und Personal zu seiner Durchführung.

Zu der Entstehungsgeschichte des Abwasserabgaben-Gesetzes ist die These formuliert worden, daß „aus einem Schutzgesetz für die Umwelt ein Schutzgesetz für die Umweltverschmutzer wurde“¹². Der mit diesem Gesetz getriebene Abfallhandel ist in der Tat offenkundig: Während von Wasserexperten eine Abwasserabgabe von 80 DM je abgeleiteter Schadstoffeinheit (vergleichbar der durchschnittlichen Belastung des Gewässers mit ungereinigtem Abwasser durch einen Einwohner im Jahr) empfohlen worden war, sollte sie nach Äußerungen von Seiten der Bundesregierung aus ökonomischen Erwägungen heraus zunächst auf 25 DM, später auf 40 DM festgesetzt werden; sie 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 12 DM beginnt und bis 1986 auf 40 DM steigt (wobei Abgabepflichtige sogar bis 1989 von der Zahlung befreit werden können). *Der niedrige Abgabesatz und der verspätete Beginn nehmen dem Abwasserabgaben-Gesetz natürlich einen Teil der grundsätzlich möglichen Wirkung. Sollte die o. g. Initiative im Bundesrat eine Mehrheit finden*¹³, so würde die Absicht dieses neuen Instruments der Umweltpolitik weiter desavouiert. Losgelöst von der Frage der Sinnhaftigkeit solcher Rückzüge und der Ernsthaftigkeit einer Umweltpolitik, die sich in solchen Rückzügen manifestiert, *steht aber weiterhin die Frage an, in welchem Maße die erwarteten positiven Wirkungen dieses Motivationsgesetzes tatsächlich eintreten werden. Ist die vermutete Signalwirkung voll aktivierbar, oder wird das Gesetz auch in die Verhinderung der Gewässerreinigung umschlagen können, weil faktisch mit der Abgabentrichtung das Recht auf Umweltverschmutzung – ein „Abfall für Umweltsünden“ – erkaufte wird? Es könnte dem Verschmutzer durchaus im konkreten Fall gleichgültig sein, ob ihm Kosten für ungereinigtes Abwasser plus Abwasserabgabe oder für die eigene Abwasserreinigung ohne Abgabe entstehen, sofern nur beide Kostengrößen nicht sonderlich voneinander abweichen.*

¹² Benno Weimann, nach „Der Spiegel“, Nr. 29, 1979.

¹³ „Union denkt an eine Initiative im Bundesrat“ – Überschrift einer dpa-Meldung vom 26. 8. 1979.

Auch in den Vollzugsaufgaben des Abwasserabgaben-Gesetzes können besondere Probleme liegen. Die Aufgabe der Überwachung der Gewässer wird durch die Abwasserabgabe nicht überflüssig, sondern eher noch verstärkt, so daß die Frage durchaus verneint werden mag, ob es zu einer Nettoentlastung der Behörden durch die Politik des „negativen Anreizes“ kommt¹⁴. Im konkreten Fall stellt sich u. U. auch das schon angesprochene Überwälzungsproblem – und zwar zunächst in dem Sinne, daß z. B. unterschiedliche Betriebsgrößen und Marktformen für industrielle Verschmutzer auch unterschiedliche Möglichkeiten eröffnen für die Überwälzung der Abwasserabgabe: Vorwälzung durch Erhöhung des Produktpreises oder Rückwälzung durch Senkung der Bezugspreise. Das Überwälzungsproblem stellt sich aber auch z. B. im Vergleich von industriellen und kommunalen Verschmutzern. Während erstere versuchen werden, die gezahlte Abwasserabgabe (bzw. die Kosten der gebauten Kläranlage) vor- oder rückzuwälzen, bleibt den Kommunen (neben der Budgetumschichtung) meist nur der Weg, die gezahlte Abwasserabgabe (bzw. die Kosten der gebauten Kläranlage) in Form einer Gebühr(-anhebung) vom Bürger hereinzuholen¹⁵. Da sich die politische Führung von Kommunen i. d. R. als Stimmenmaximierer verhält und Abgabenerhöhungen diesem Ziel (vermuteterweise) entgegenstehen, sperren sich viele Kommunen gegen das Abwasserabgaben-Gesetz und damit auch gegen die Gewässersanierung.

Diese und ähnliche Argumente, die von einigen Gegnern des Gesetzes aufgebauscht worden sind (z. B. „Supermonster von Gesetz; wir verwalten uns noch zu Tode“, so der bayerische Innenstaatssekretär), dürfen jedoch nicht genügen, das Abwassergesetz noch vor seiner eigentlichen Bewährungsprobe wieder abzuschaffen oder wesentlich zu verharmlosen. Das Gesetz liefert ein Instrument zur 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 Umweltpolitik positiver bzw. negativer ökonomischer Anreize steht auch die Frage nach den Möglichkeiten einer stärkeren „prezialen Lenkung“ im Bereich des Gewässerschutzes, d. h. über die Ermittlung der Preis- und Einkommenselastizität der Nachfrage nach Wasser herauszufinden, ob und in welchem Maße aktiver Umweltschutz über die bewußte Gestaltung des Wasserpreises möglich ist. Eine Differenzierung des Wasserpreises nach Verwendungszwecken bzw. nach Verwendungsmengen könnte unter Umständen die Gesamtnachfrage nach Wasser senken, den mengenmäßigen Anfall an Abwasser reduzieren und auch (und vor allem) das Abwasser-Recycling fördern. Die Verwendung (Verschwendung) großer Mengen von (knapper werdendem) Grundwasser wegen unterlassener Aufbereitung von Brauchwasser ist technisch gesehen unnötig und könnte durch entsprechende ökonomische Preis-Signale ganz sicherlich rasch vermindert werden.

14 Vgl. R. Mayntz, J. Hucke, a. a. O.

15 Der Herausarbeitung der Verhaltensunterschiede zwischen industriellen und kommunalen Abwasser-einleitern dient das besondere Interesse von V. Hoffmann, D. Ewringmann: Auswirkungen des Abwasserabgabengesetzes auf Investitionsplanung und -abwicklung in Unternehmen, Gemeinden und Abwasserverbänden, Bonn (Bundesministerium des Innern) 1977.

Eine erneute Behandlung verdient schließlich aber auch die Frage nach alternativen organisatorisch-institutionellen Lösungen im Umweltschutz. Genossenschaftliche, verbandsmäßige Lösungen, Umorganisation der regionalen Wasserversorgung und Änderung des Bezugsrahmens für die Behandlung struktureller Probleme der Gewässersanierung seien als Stichworte genannt, die im Ausland zur Zeit eine stärkere Beachtung finden, als dies in der Bundesrepublik der Fall ist.