

Scheele, Martin; Schmitt, Günther H.

Article — Digitized Version

Streit um den Wasserpfennig: Abschied von der Effizienz?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Scheele, Martin; Schmitt, Günther H. (1987) : Streit um den Wasserpfennig: Abschied von der Effizienz?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 67, Iss. 1, pp. 40-44

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136239>

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.

Streit um den Wasserpfeffig: Abschied von der Effizienz?

Martin Scheele, Günther Schmitt, Göttingen

In der Septemбераusgabe veröffentlichte der WIRTSCHAFTSDIENST einen Beitrag von Professor Holger Bonus zum Wasserpfeffig. Im Novemberheft erschienen Repliken von Professor Ulrich Brösse sowie von Professor Günther Schmitt und Dipl.-Ing. agr. Martin Scheele, auf die Holger Bonus in der Dezemбераusgabe antwortete. Hierzu ein weiterer Diskussionsbeitrag von Günther Schmitt und Martin Scheele.

Am Ende seiner Erwiderung¹ auf unsere Kritik² an seiner „Lanze für den Wasserpfeffig“³ läßt Holger Bonus endlich die Katze aus dem Sack: „Es gibt“, so verkündet er (und schreibt uns „ins Stammbuch“), „mehr auf der Welt als nur ökonomische Effizienz“⁴. Gewiß möchte Bonus dies nicht als eine beklagenswerte Zustandsbeschreibung verstanden wissen, sondern wohl eher als eine lapidare Aufkündigung des spätestens seit Adam Smith⁵ bis heute⁶ die Ökonomen verbindenden Konsenses, wonach „es zu den Aufgaben des Theoretikers der Wirtschaftspolitik zählt, für jedes Instrument die Haupt- und Nebenwirkungen zu beschreiben, um dem Praktiker der Wirtschaftspolitik die Grundlage für eine möglichst rationale Entscheidung für den Mitteleinsatz zu ermöglichen“⁷. Als „rational“ gilt bekanntlich eine „Politik, die planmäßig auf die Verwirklichung eines . . . ausgewogenen Zielsystems gerichtet ist und dabei den höchsten Erfolgsgrad erreicht, der unter den jeweiligen Umständen möglich ist“⁸.

Bonus also fordert den Abschied der Ökonomen von der Effizienz als Beurteilungskriterium und Leitgedanken wirtschaftspolitischen Handelns. Wenn seiner Aufforderung entsprochen wird, dann allerdings ist der ganze Streit um den Wasserpfeffig überflüssig, weil Ökonomen dazu nichts mehr zu sagen bleibt als „anything goes“. Ein solcher Verzicht auf die ökonomische Rationalität wirtschaftspolitischen Handelns (oder dessen Bewertung durch Ökonomen nach Maßgabe der Rationalität) erlaubt es dann auch zwanglos, die Frage, wer für die Folgen der Wasserverunreinigung einzustehen habe, „die Bauern in Form von Mindererträgen oder die Wasserverbraucher in Form eines Preisaufschlages“, nicht mehr zu einer Frage ökonomischer Prinzi-

pien zu machen, sondern zu einer „Frage politischer Klugheit“⁹ zu erklären: Die Ökonomen sind also aus dem Spiel, der Primat wirtschaftspolitischen Handelns gehört der „politischen Klugheit“. Und über diese zu streiten, dazu fehlt dem Ökonomen gewiß jede Kompetenz, er sollte sie dann auch konsequenterweise gänzlich jenen überlassen, die sich im Besitze der politischen Klugheit wähnen, was immer auch darunter zu verstehen sein mag.

Die Diskussion um den Wasserpfeffig (wie um jede andere wirtschaftspolitische Entscheidung) könnte spätestens bei diesem Eingeständnis Bonus' abgebrochen werden. Wenn wir sie dennoch fortführen, so deshalb, weil wir diese seine „Erkenntnis“ nicht zu teilen bereit sind, und noch weniger jene, mit denen er unsere Kritik glaubt widerlegen zu können – soweit er eine Widerlegung überhaupt versucht und nicht nur „fröhlich Polemik“¹⁰, wie er sie versteht, betreibt, denn nach wie vor sind wir nicht bereit, der Verwechslung von Zielen und Mitteln zu folgen, der Bonus offenbar zum Opfer gefallen ist. Noch immer scheint uns die Wohlfahrt am größten, wenn die Wirtschaftspolitik demokratisch legitimierte Ziele möglichst effizient erreicht. Noch immer besteht nach unserer Auffassung die Aufgabe des Wirt-

¹ Holger Bonus: Don Quichotte, Sancho Pansa und der Wasserpfeffig, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 66. Jg. (1986), H. 12, S. 625-629.

² Martin Scheele, Günther Schmitt: Der „Wasserpfeffig“: Richtungsweisender Ansatz oder Donquichotterie?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 66. Jg. (1986), H. 11, S. 570-574.

³ H. Bonus: Eine Lanze für den „Wasserpfeffig“ – Wider die Vulgärform des Verursacherprinzips, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 66. Jg. (1986), H. 9, S. 451-455.

⁴ H. Bonus, Don Quichotte . . . , a.a.O., S. 629.

⁵ Adam Smith: Der Wohlstand der Nationen (in der Übersetzung von H. Claus Recktenwald), München 1974, S. 587 ff. (siehe auch dazu die Würdigung von Recktenwald, S. LXM ff.).

⁶ Helga Luckenbach: Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik (Vahlens Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften), München 1986, S. 222 ff.

⁷ H. Luckenbach, a.a.O., S. 260.

⁸ Herbert Giersch: Allgemeine Wirtschaftspolitik – Grundlagen, Wiesbaden 1961, S. 22.

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.

schaftswissenschaftlers darin, dafür das Instrumentarium zu entwickeln und gegebene Rechtsetzungen und Politiken sowie alternative Ansätze hinsichtlich ihrer ökonomischen Konsequenzen zu analysieren.

Eigentlicher Anlaß unserer Kontroverse war bekanntlich die Novelle zum Wasserhaushaltsgesetz, derzufolge Landwirten, denen in Wasserschutzgebieten zur Verminderung des Nitratreintrages in das Grundwasser Bewirtschaftungsauflagen verordnet werden, ein Einkommensausgleich gezahlt werden soll. Bonus feiert den Einkommensausgleich, den die Verbraucher in Form des „Wasserpfennigs“ aufzubringen haben, als marktgerechte Lösung. Die Verbraucher würden auf diese Weise mit den Opportunitätskosten einer höheren Wasserqualität konfrontiert. Der Staat habe so getan, als hätte der Markt entschieden und als hätten die Verbraucher den Landwirten ihren Anspruch auf Wasserverschmutzung abgekauft. Prinzipiell sei es zwar auch denkbar, die Ertragsminderung allein den Landwirten aufzubürden. Da jedoch in der EG Festpreise bestünden, die Landwirte folglich ihre Mehrkosten nicht an die Verbraucher weitergeben könnten, bleibe dem Staat keine andere Wahl als auf die hier zuerst genannte Variante zurückzugreifen⁹.

In unserer Replik machten wir darauf aufmerksam, daß der Einkommensausgleich und der Wasserpfennig bei der Berücksichtigung wesentlicher, von Bonus hingegen vernachlässigter Sachverhalte abzulehnen sei. Eine solche Regelung gefährde das „Verursacherprinzip im recht verstandenen Sinn“¹², nämlich ein kostengünstiges Verfahren zur Nutzung kollektiver Ressourcen, demzufolge potentielle Nutzer, die nicht über exklusive Eigentumsrechte an dieser Ressource verfügen, durch Zahlungen für die Reproduktion derselben oder durch Schadensvermeidung für die gesellschaftlich erwünschte Qualität der Ressource einzustehen haben¹³. Der Einkommensausgleich für Landwirte habe keine ei-

gentumsrechtliche Begründung und sei daher eine verteilungspolitische Privilegierung. Er sei weder der Entstehung noch der Höhe nach der politische Nachvollzug einer Marktlösung, führe zu Effizienzverlusten und stehe einer marktwirtschaftlich kompatiblen Lösung im Wege¹⁴.

Zur Begründung hatten wir ausgeführt:

□ Die Ausgestaltung von Eigentumsrechten ist nicht Folge, sondern Voraussetzung eines Marktprozesses bzw. seiner Simulation durch politische Entscheidungen¹⁵. Entsprechend ist auch bei der Beurteilung des Wasserpfennigs zu beachten, daß Markttransaktionen sich nicht im Nirwana rechtsfreier Räume, sondern im Rahmen einer bestehenden Rechtsordnung vollziehen. Allein diese legt fest, wer wem für die Überlassung eines Produktionsfaktors ein Entgelt zu zahlen hat. Die private Verfügungsgewalt über das Grundwasser wird in der herrschenden Rechtsauffassung jedoch verneint¹⁶.

□ Bei der konsumtiven Nutzung einer Ressource anstelle ihrer produktiven Verwendung entstehen – darauf hatte Bonus hingewiesen¹⁷ – Opportunitätskosten, deren Höhe darüber entscheidet, in welchem Ausmaß die erste Verwendungsalternative auf Kosten der zweiten ausgedehnt wird und welchen Preis ein Eigentümer der in Frage kommenden Ressource für deren Bereitstellung verlangen wird. Der Behauptung Bonus', im konkreten Fall der Wassernutzung seien die Opportunitätskosten einer höheren Wasserqualität¹⁸ identisch mit dem Einkommensrückgang der Landwirte¹⁹, hielten wir entgegen, daß das Einkommen der Landwirte durch Preisstützungen abgesicherte Renten enthält, während die Opportunitätskosten einer höheren Wasserqualität – legt man tatsächlich Marktpreise zugrunde – deutlich niedriger liegen²⁰. Den Unterschied zwischen Einkommen aus der Nutzung einer Ressource bei Existenz von Renten und dem gesellschaftlichen Schattenpreis hatten wir zunächst aus theoretischen Überlegungen am allgemeinen Fall entwickelt und später für den trade-off zwischen Wasserqualität und Nahrungsmittelproduktion konkretisiert.

□ Eine Rechtsänderung, derzufolge ein exklusives Verfügungsrecht am Grundwasser zugunsten der Landwirte zu- bzw. umverteilt wird, führt, wenn die Verminderung der Düngungsintensität administrativ angeordnet wird, dazu, daß die Verbraucher nicht nur für Agrarprodukte, sondern nun auch für eine höhere Wasserqualität einen politisch überhöhten Preis zahlen müssen. Gesellschaftliche Knappheiten spiegeln sich – angesichts hoher Überschüsse auf den Agrarmärkten – in diesen Preisen nicht wider. Ineffiziente Strukturen werden konserviert, da die Anreize zu ökonomisch und ökologisch tragfähigen Strukturanpassungen vermindert werden.

⁹ H. Bonus, Don Quichotte . . . , a.a.O., S. 626.

¹⁰ H. Bonus, Don Quichotte . . . , a.a.O., S. 629.

¹¹ H. Bonus, Eine Lanze . . . , a.a.O., S. 455.

¹² M. Scheele, G. Schmitt, a.a.O., S. 574.

¹³ M. Scheele, G. Schmitt, a.a.O., S. 572.

¹⁴ M. Scheele, G. Schmitt, a.a.O., S. 574.

¹⁵ M. Scheele, G. Schmitt, a.a.O., S. 570.

¹⁶ M. Scheele, G. Schmitt, a.a.O., S. 572.

¹⁷ H. Bonus, Eine Lanze . . . , a.a.O., S. 453.

¹⁸ Die höhere Wasserqualität entspricht hier der konsumtiven Verwendung des Grundwassers, während seine Nutzung als Aufnahmemedium für überschüssiges Nitrat in Verbindung mit Intensivdüngung der produktiven Verwendung entspricht.

¹⁹ H. Bonus, Eine Lanze . . . , a.a.O., S. 454.

²⁰ M. Scheele, G. Schmitt, a.a.O., S. 573.

Eine solche Regelung hat als Resultat politischer Durchsetzungsfähigkeit mit marktähnlichen Verhandlungsprozessen wenig gemein²¹.

Die Antwort von Bonus

In seiner Antwort auf unsere Kritik stellt Bonus zunächst einmal klar, daß wir mit seinen Ausführungen gleichzeitig „klassisches Gedankengut der Profession“²² kritisiert haben – was wohl den Eindruck erwecken soll, eine Widerlegung unserer Argumentation habe sich damit bereits erübrigt. Nun müssen Bonus diesbezüglich doch Zweifel beschlichen haben, denn gewisse Versuche, sich unserer Kritik zu entledigen, sind erkennbar. Allerdings beläßt er es im wesentlichen dabei, unsere Argumentation zu etikettieren („ökonomisch nicht ganz sattelfest“; „greifen an, wo niemand steht“)²³, wobei er es mit der Begründung nicht so genau nimmt.

Um seine These von unserer mangelnden ökonomischen Sattelfestigkeit zu beweisen, unterstellt uns Bonus zunächst einmal, bei uns wäre von den Opportunitätskosten eines Gutes A die Rede gewesen²⁴, was natürlich wenig Sinn ergibt, da ein Gut keine Kosten, sondern einen Preis hat. Deshalb sprachen wir auch von den Opportunitätskosten des *Konsums* eines Gutes A, die wir aus der Höhe seines potentiellen Produktionsbeitrages, also der Menge eines Gutes B, die durch die produktive Verwendung des Gutes A hergestellt werden könnte, abgeleitet hatten. Die Opportunitätskosten – stellt Bonus „richtig“ – entsprächen nicht der Menge alternativer produzierbarer Güter, sondern dem Wertgrenzprodukt²⁵. Dabei hat er offensichtlich übersehen, daß die Opportunitätskosten den gesamten Produktionsverzicht umfassen, der entweder als physische Größe oder als Produkt aus Preis und Menge darstellbar ist – keineswegs aber als Wertgrenzprodukt.

Nachdem Bonus auf diese Weise in einem Satz gleich zweimal Preis und Kosten verwechselt hat, sinniert er über die müßige Frage, ob wir mit der Effizienz im

Tausch und in der Produktion auch Paretooptimalität meinen, und versteigt sich anschließend zu der eher abenteuerlichen Behauptung, für einen Unternehmer bestünde auch dann ein Anreiz, eine Ressource zu verkaufen, wenn ihr Preis gerade die Einbußen, die ihm aufgrund des Verzichts auf ihre produktive Verwendung entstehen, abdeckt²⁶.

Im Zusammenhang mit unserem Hinweis, daß die Existenz von Renten bei einer Überführung des Grundwassers in das Eigentum der Landwirte eine künstliche Verteuerung des Preises für eine höhere Trinkwasserqualität und die Konservierung ineffizienter Strukturen zur Folge hat, stellt Bonus fest: Wir haben Renten und Quasirenten verwechselt²⁷. Richtig ist sicher, daß Renten im Stadium ihrer Entstehung durch Anpassungsineffizienzen gemeinhin als Quasirenten bezeichnet werden, üblicherweise aber nicht mehr, wenn sie ihre Fortexistenz politischen Maßnahmen verdanken.

Da es uns in erster Linie um die zweite Erscheinungsform ging, hatten wir auf eine sprachliche Unterscheidung verzichtet, was uns durchaus zulässig erscheint. Der weitere Einwand Bonus', auch bei Existenz von Quasirenten gebe es Effizienz, greift nicht, da er sich ausschließlich auf die betriebliche Ebene bezieht, während wir eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung angestellt hatten. Auch die Feststellung, Quasirenten könnten im Schattenpreis enthalten sein, ist für unsere Argumentation irrelevant, solange der höhere Wasserpreis und die Ineffizienz Folge von *preispolitisch* abgesicherten Renten sind.

Das Coase-Theorem

So hat Bonus, auch wenn er seine These von unserer mangelnden ökonomischen Sattelfestigkeit nicht beweisen kann, doch deutlich gemacht, warum ihm die Materie heikel erscheint²⁸. „Mit einem durchgerosteten Schwert wird die Schlacht nicht zu gewinnen sein“, gefällt er sich festzustellen²⁹. Dem wollen wir nicht widersprechen.

Dennoch wähnt sich Bonus unangreifbar. Indem wir seine Ausführungen kritisieren, ist nicht er – nein, Coase ist aus dem Sattel³⁰. Schließlich habe er nur einen Aufsatz von Coase variiert³¹. Hier haben wir doch Zweifel anzumelden, denn das Coase-Theorem gibt – bei näherer Betrachtung – als Lanze für den Wasserpfeffig wenig her. Der grundlegende Gedankengang des Coase-Theorems³² sei hier kurz an einem Beispiel erläutert:

Bei der Produktion eines Unternehmens A entstehende Abwässer werden in einen Fluß geleitet, dessen Wasser Unternehmen B in möglichst reinem Zustand benötigt. Der Ertrag des Unternehmens B wird also

²¹ M. Scheele, G. Schmitt, a.a.O., S. 573 f.

²² H. Bonus, Don Quichotte . . . , a.a.O., S. 626.

²³ H. Bonus, Don Quichotte . . . , a.a.O., S. 627.

²⁴ H. Bonus, Don Quichotte . . . , a.a.O., S. 628.

²⁵ H. Bonus, Don Quichotte . . . , a.a.O., S. 628.

²⁶ H. Bonus, Don Quichotte . . . , a.a.O., S. 628.

²⁷ H. Bonus, Don Quichotte . . . , a.a.O., S. 628.

²⁸ H. Bonus, Don Quichotte . . . , a.a.O., S. 628.

²⁹ H. Bonus, Don Quichotte . . . , a.a.O., S. 628.

³⁰ H. Bonus, Don Quichotte . . . , a.a.O., S. 628.

³¹ H. Bonus, Don Quichotte . . . , a.a.O., S. 625.

³² Ronald H. Coase: The Problem of Social Cost, in: William Breit, Harold M. Hochman (Hrsg.): Readings in Microeconomics, London, New York, Sydney, Toronto 1968, S. 423-456.

durch die Aktivität des Unternehmens A geschmälert. Angenommen, A und B können miteinander verhandeln und der Markt arbeitet kostenlos, ist es Coase zufolge für das Erreichen des Allokationsoptimums gleichgültig, ob A das Recht zugesprochen wird, das Wasser zu verunreinigen, oder ob B einen Rechtsanspruch auf reines Wasser hat. Unabhängig von der Ausgangsverteilung der Verfügungsrechte am Wasser, die für beide Unternehmen Voraussetzung ihrer Produktion sind, verändert der Preismechanismus die Allokation durch einen Transfer der Verfügungsrechte. Bei dem Verkauf bzw. dem Erwerb der Verfügungsrechte bestimmt sich die Preisforderung des Eigentümers aus der Wertschöpfung, die er aufgrund seiner Verfügung über das Wasser erzielen kann, während sich das Preisgebot des potentiellen Käufers aus dessen Wertschöpfung bestimmt. Auf diese Weise ist jeder der beiden Unternehmer gehalten, die Wertschöpfung des jeweils anderen mit seiner eigenen zu vergleichen. Die Produktionsrichtung mit der höheren Wertschöpfung wird sich als die kaufkräftigere durchsetzen. Im Optimum entspricht der Wertschöpfungszuwachs bei B aufgrund einer Verbesserung der Wasserqualität gerade der Wertschöpfungsminderung bei A aufgrund der Reduzierung der verschmutzenden Aktivität. Hier stellt sich die optimale Wasserqualität und entsprechend das optimale Verhältnis der Produktionsaktivitäten von A und B ein, wobei der Gesamtertrag maximiert wird.

Voraussetzung für eine solche Marktlösung ist die klare Definition exklusiver Verfügungsrechte in der Ausgangssituation³³. Die Verteilung der Verfügungsrechte bestimmt, in welchem Ausmaß Verfügungsrechte den Eigentümer wechseln müssen, damit das Allokationsoptimum erreicht wird, und wer als Eigentümer in den Genuss von Zahlungen für die Überlassung von Verfügungsrechten kommt. Eine weitere Voraussetzung für die Marktlösung ist, daß die Transaktionskosten nicht prohibitiv hoch sind³⁴.

Ist dies der Fall oder stößt die Definition exklusiver Verfügungsrechte auf unüberwindbare technische und administrative Schwierigkeiten, übernimmt der Staat die Allokationssteuerung. Soll auch dabei das Allokationsoptimum erreicht werden, muß analog zur Verhandlungslösung die Vorteilhaftigkeit verschiedener sozialer

³³ R. H. Coase, aa.O., S. 429.

³⁴ R. H. Coase, aa.O., S. 427.

³⁵ R. H. Coase, aa.O., S. 444 ff.

³⁶ Das Bundesverfassungsgericht stellt diesbezüglich fest: „Das Wasserhaushaltsgesetz schließt Eingriffe in das Grundwasser prinzipiell vom Inhalt des Grundeigentums aus.“ BVerfGE. 58, 300 – Naßauskiesung –, S. 337.

³⁷ R. H. Coase, aa.O., S. 424.

Arrangements unter Berücksichtigung der Gesamtheit ihrer Auswirkungen gegeneinander abgewogen werden. Den Vorrang soll auch hier die Verwendungsalternative mit der höchsten Wertschöpfung bekommen³⁵.

Wie ist nun die Vermeidung des Nitrateintrages in das Grundwasser als Folge umweltpolitischer Maßnahmen vor dem Hintergrund des Coase-Theorems zu interpretieren? Mit der Festsetzung eines Grenzwertes für den maximal zulässigen Nitratgehalt im Trinkwasser hat der Staat zum Ausdruck gebracht, daß die Bereitstellung von Trinkwasser bis zu diesem Grenzwert als Verwendungsalternative mit dem höchsten Wertschöpfungsbeitrag anzusehen ist. Entsprechend haben alle übrigen Verwendungsalternativen, die eine Einhaltung dieses Grenzwertes gefährden, zurückzustehen. Folge dieser Entscheidung ist, daß die Landwirte ihre Düngung und damit die Nahrungsmittelproduktion zugunsten einer höheren Wasserqualität reduzieren müssen. Der Gegenwert für die Überlassung der Verfügungsrechte bzw. ein Einkommensausgleich für den Verzicht auf die Nutzung des Grundwassers stünde den Landwirten nur dann zu, wenn dieses ihr exklusives Eigentum wäre. Dies ist aber, wie von höchstrichterlicher Stelle ausgeführt wurde, nicht der Fall³⁶.

Bereits hier ist ohne weiteres einsichtig, daß der Wasserpfennig nicht aus dem Coase-Theorem abzuleiten ist. Dieses liefert ausschließlich Kriterien zur Beurteilung *allokativer* Auswirkungen rechtlicher Arrangements³⁷. So läßt sich in Anwendung des Coase-Theorems klären, ob es ökonomisch sinnvoll ist, einen Grenzwert für die Trinkwasserqualität festzulegen und infolgedessen auf eine höhere Nahrungsmittelproduktion zu verzichten, was – ohne, daß wir uns auf das Glatteis einer monetären Bewertung der Gesundheitsvorsorge begeben müssen – schon angesichts bestehender Überschüsse auf den Agrarmärkten bestätigt werden kann. Ebenso läßt sich in Anwendung des Coase-Theorems feststellen, daß eine Einkommenspolitik vermittels des Wasserpfennigs wegen der von uns aufgezeigten allokativen Nebenwirkungen und der damit verbundenen Ineffizienz abzulehnen ist.

Fehlschlüsse

In Anwendung des Coase-Theorems läßt sich schließlich auch zeigen, wo die Fehlschlüsse von Bonus liegen: Seine Argumentation läßt sich in zwei Schritte zerlegen. Im ersten Schritt ordnet er – von Coase abweichend – die Verfügungsrechte am Grundwasser den Landwirten und damit der Verwendungsart mit der geringeren Wertschöpfung zu. Er tut dabei im übrigen so, als sei es beliebig, wem die Verfügungsrechte zugeordnet werden, was – darauf hatten wir bereits hingewiesen³⁸ – in einer

auf der Grundlage definierter Rechtsverhältnisse funktionierenden Marktwirtschaft keineswegs der Fall ist.

Im zweiten Schritt läßt er dann, da ja die staatlich vorgegebene Qualitätsnorm eine Veränderung der Allokation zugunsten der Trinkwasserproduktion erfordert, die Verbraucher als Käufer der Verfügungsrechte auftreten, mit der Folge, daß sie den Landwirten einen Einkommensausgleich zu zahlen haben. Der Wasserpfennig taucht hier zwar als *scheinbar vom Markt* hervorgebrachtes Resultat auf. Er verdankt seine Existenz aber ausschließlich den *Festlegungen* im ersten Schritt, nämlich der Überstellung der Verfügungsrechte am Grundwasser in das Eigentum der Landwirte.

Als einzige *scheinbar ökonomische Begründung* für ein solches Vorgehen führt Bonus ein weiteres Mal aus, dem Staat bleibe keine andere Möglichkeit, als diese Variante zu wählen, weil die Landwirte aufgrund fixierter EG-Preise ihre Einkommenseinbußen nicht an die Verbraucher weitergeben könnten³⁹. Dazu sei zunächst einmal festgestellt, daß die Preise keineswegs fixiert, sondern abgestützt werden. Jedem Landwirt steht es also frei, einen höheren Preis zu verlangen. Es wird ihm allerdings nicht gelingen, zu diesem Preis auch Abnehmer für seine Produkte zu finden. Daß dem Staat kaum etwas anderes übrig bleibt, als diese *Marktentcheidung* zu korrigieren bzw. daß diese gar ein „objektives Kriterium“⁴⁰ für den Wasserpfennig sein soll, will uns ganz und gar nicht einleuchten.

So bleibt als Lanze für den Wasserpfennig entweder die *widerlegbare Annahme*, das Grundwasser sei möglicherweise in der Ausgangssituation schon Privateigentum der Landwirte gewesen, oder ein unbegründetes Votum für eine sektorale Einkommenspolitik, die sich an den Grundsätzen der allgemeinen Verteilungspolitik und damit an sozialen Kriterien messen lassen müßte. Obwohl die Eigentumsfrage und die Verteilungspolitik letztlich die Kernpunkte seiner Argumentation sind, setzt sich Bonus mit keinem der beiden Aspekte auseinander. Wenn er also im zentralen Bereich seines Ansatzes durch geistige Abwesenheit glänzt und wir ihn deshalb kritisieren, ist seine Bemerkung, wir griffen an, wo niemand steht⁴¹, eigentlich nur als fast schon bewundernswerte Fähigkeit zur Selbstironie zu begreifen.

Verteilungspolitische Sonderstellung?

Ganz zum Schluß, fast als gehöre es gar nicht mehr zum Thema, wendet sich Bonus doch noch der Berechtigung agrarpolitischer Besitzstände zu. Aber offensichtlich sollen wir seine Bemerkungen nicht als ernstgemeinte Argumente mißverstehen, wenn er ganz „*ungeschützt*“ fragt, ob wir mit der Agrarprotektion auch die Kulturlandschaft „fallenlassen sollen“. „Ein institutionel-

ler Rahmen, der sie schützte (und mit ihm die Rente), wäre ökonomisch in ähnlicher Weise legitim wie der soziale Rahmen der sozialen Marktwirtschaft.“⁴²

Da wäre doch zunächst einmal zu fragen, ob die ebenfalls von ihm erwogene Strategie, den „Bauern ein zweites Einkommen als Landschaftsgärtner zu gewähren“⁴³, nicht die effizientere Lösung darstellt. Ganz abwegig ist der Hinweis auf eine so erzeugte „künstliche, museale . . . synthetische Kulturlandschaft“⁴⁴, denn diese ist ebenso synthetisch wie diejenige, die durch die gegenwärtige Agrarpolitik via künstlich erhöhte Agrarpreise erreicht wird.

Außerdem ist zu fragen, was Bonus unter „ökonomisch legitim“ versteht. *Ökonomisch* läßt sich bewerten, wieweit eine Maßnahme ihr Ziel erreicht, was sie kostet und ob es kostengünstigere Lösungen gibt. *Legitim* dagegen ist eine Maßnahme aber doch wohl ausschließlich dadurch, daß sie vom *demokratischen Konsens* getragen wird.

Zweifellos zeichnet sich ab, daß zunehmend ein politischer Handlungsbedarf im Bereich der Umweltpolitik und Landschaftspflege formuliert wird, dem sich auch die Landwirtschaft stellen muß. Daß aber vor dem Hintergrund ökologischer und ökonomischer Anforderungen die grundsätzliche Notwendigkeit bestehen soll, der Landwirtschaft eine verteilungspolitische Sonderstellung einzuräumen, vermögen wir nicht einzusehen. Dabei befinden wir uns in bester Gesellschaft mit dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Bonus zufolge offensichtlich auch ein Gremium von Don Quichottes und Sancho Pansas), der in seinem jüngsten Gutachten festgestellt hat: „Es kann nicht angehen, daß die Politik einer Sicherung der Einkommen der Landwirte, die über die Preispolitik gescheitert ist, nun unter dem Etikett ‚Entgelt für Landschaftspflege‘ weitergeführt wird.“⁴⁵

Auch für die Umwelt- und Naturschutzpolitik gilt, daß nur effiziente Lösungen eine weitestgehende Zielerreichung ermöglichen. Der von Bonus vorgeschlagene Weg entspricht – wie wir gezeigt haben – diesem Kriterium ganz sicher nicht.

³⁸ M. Scheele, G. Schmitt, a.a.O., S. 572.

³⁹ H. Bonus, Don Quichotte . . . , a.a.O., S. 629.

⁴⁰ H. Bonus, Eine Lanze . . . , a.a.O., S. 455.

⁴¹ H. Bonus, Don Quichotte . . . , a.a.O., S. 627.

⁴² H. Bonus, Don Quichotte . . . , a.a.O., S. 629.

⁴³ H. Bonus, Don Quichotte . . . , a.a.O., S. 629.

⁴⁴ H. Bonus, Don Quichotte . . . , a.a.O., S. 629.

⁴⁵ Jahresgutachten 1986/87 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bundestagsdrucksache 10/6562, Bonn 1986.