

Blankart, Charles Beat

Article — Digitized Version

Eine verfügungsrechtliche Betrachtung des Wasserpfennigs

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Blankart, Charles Beat (1987) : Eine verfügungsrechtliche Betrachtung des Wasserpfennigs, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 67, Iss. 3, pp. 151-154

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136258>

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.

Eine verfügungsrechtliche Betrachtung des Wasserpfennigs

Charles B. Blankart, Berlin

Mit der fünften Novelle des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) wurde eine gewisse Neuzuteilung der Nutzungsrechte am Grundwasser vorgenommen. Ist damit der Weg für eine effiziente Nutzung der knappen Ressource reines Grundwasser geebnet? Professor Charles B. Blankart analysiert unterschiedliche Modelle zur Ausfüllung des durch die WHG-Novelle geschaffenen rechtlichen Rahmens, Dr. Helmut Karl untersucht die Konsequenzen einer Allokation von Grundwassernutzungsrechten durch den Markt.

Ist es effizient, die Landwirte zu entschädigen, wenn sie durch eine Reduktion ihrer Düngetätigkeit dazu beitragen, das Grundwasser reinzuhalten? Diese Frage stellte sich mit der Verabschiedung der 5. Novelle des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) im Jahr 1986. In das WHG wurde der § 19 Abs. 4 aufgenommen, der genau solche Entschädigungen zugunsten der betroffenen Landwirte verlangt. Über die Effizienz oder Ineffizienz dieser Regelung ist in der Wissenschaft ein erbitterter Streit zwischen Holger Bonus einerseits, Martin Scheele, Günter Schmitt und Ulrich Brösse andererseits ausgebrochen, der in dieser Zeitschrift seinen Niederschlag gefunden hat¹. Ich glaube, daß sich die Wogen glätten lassen und daß Übereinstimmung erzielt werden kann, wenn ökonomische Theorie und Institutionen konsequent miteinander verknüpft werden. Meine folgenden Ausführungen stellen eine Zusammenfassung einiger Ergebnisse aus einer größeren Arbeit zum Wasserpfennig dar, die ich interessierten Lesern auf Anfrage gerne zustelle².

Bonus wählt als Ausgangspunkt seiner Überlegungen das Coase-Theorem. Dies ist sinnvoll, denn der umstrittene § 19 Abs. 4 WHG stellt aus ökonomischer Sicht nichts anderes als eine Neuzuteilung von Rechten dar.

Prof. Dr. Charles B. Blankart, 44, lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Technischen Universität Berlin.

Während die Rechte am Grundwasser nach den §§ 2 und 6 des bisherigen WHG von 1957/76 ausschließlich der öffentlichen Hand, insbesondere den Wasserwerken zugeteilt waren, bringt der neue § 19 Abs. 4 WHG von 1986 eine teilweise Umkehr dieser Situation: Die Landwirte sollen das Recht zur möglichen Beeinträchtigung des Grundwassers durch Gülle, Jauche u. ä. Düngemittel erhalten bzw. sie sollen bei Entzug dieser Rechte durch die Wasserwerke angemessen entschädigt werden³.

Vor dem Erlass des WHG 1957 beruhten die Grundwasserrechte im wesentlichen noch auf § 905 BGB, nach welchem das Grundwasser als Teil des Grundbesitzes betrachtet wurde. Dies führte gelegentlich zu In-

¹ H. Bonus: Eine Lanze für den „Wasserpfennig“ – Wider die Vulgärförm des Verursacherprinzips, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 66. Jg. (1986), H. 9, S. 451-455; ders.: Don Quichotte, Sancho Pansa und der Wasserpfennig, in: ebenda, H. 12, S. 625-629; M. Scheele, Günter Schmitt: Der „Wasserpfennig“: Richtungsweisender Ansatz oder Donquichotterie?, in: ebenda, H. 11, S. 570-579; dies.: Streit um den Wasserpfennig: Abschied von der Effizienz?, in: ebenda, 67. Jg. (1987), H. 1, S. 40-44; U. Brösse: Wasserzins statt Wasserpfennig!, in: ebenda, 66. Jg. (1986), H. 11, S. 566-569.

² Ch. B. Blankart: Der Wasserpfennig aus ökonomischer Sicht, Manusk., Technische Universität Berlin, 1987.

³ Scheele und Schmitt scheinen zu leugnen, daß es sich bei der Verabschiedung von § 19 Abs. 4 WHG um eine Neuzuteilung der Grundwasserrechte handelt. Formaljuristisch mögen sie recht haben, weil es sich bei Wasserschutzverfügungen um hoheitliche Maßnahmen „unter der Enteignungsschwelle“ handelt. Ökonomisch ist aber nur relevant, daß der Staat in Ausübung seiner Rechtsetzungskompetenz bestimmt hat, daß die Wasserwerke Grundwasser jetzt nicht mehr unentgeltlich in Anspruch nehmen können, sondern daß sie selbst oder die öffentliche Hand den Landwirten dafür einen Preis bezahlen müssen. Damit verfügen die Landwirte gegenüber den Wasserwerken über ein knappes Gut.

teressenkollisionen zwischen verschiedenen Nutzern, weil das Grundwasser an den Grundstücksgrenzen nicht haltmacht. Die Verabschiedung des WHG 1957 brachte dann eine radikale Umkehr von diesem Regime, indem viele bisher private Grundwasserrechte auf einen Schlag vergesellschaftet wurden. Die Einführung des neuen § 19 Abs. 4 in das WHG bedeutet daher wieder einen kleinen Schritt zurück zur alten Eigentumsordnung.

Ist die Verteilung unstrittig?

Das Coase-Theorem besagt, daß in dem von Coase behandelten Fall zweier benachbarter Landwirte (Getreidebauer und Viehzüchter) die Zuteilung der Rechte in der Tat allokativ irrelevant ist. Wem die Rechte auch immer zugesprochen werden, es besteht eine Tendenz zu einer effizienten Ressourcenallokation, weil sich die beiden Kontrahenten über Transferzahlungen arrangieren. Bonus interpretiert nun auch die Einführung von § 19 Abs. 4 WHG unter diesem Gesichtspunkt des Coase-Theorems: Ob die Landwirte die Wasserwerke für den verursachten Schaden oder die Wasserwerke die Landwirte für die unterlassene Grundwasserbeeinträchtigung entschädigen, liefe hinsichtlich der Allokationsfolgen ungefähr auf dasselbe hinaus. Beide Wege führten zu einer pareto-optimalen Allokation⁴. Die Auswahl unter ihnen sei deshalb nicht eine Prinzipienfrage, sondern eine Frage politischer Klugheit⁵. Nach dem ökonomischen Credo „de distributione non est disputandum“ – so wäre hinzuzufügen – ist die Sache damit erledigt.

Dieser Optimismus hinsichtlich der Allokation ist aber nur unter bestimmten institutioneilen Voraussetzungen gerechtfertigt. Vor allem müssen die Rechte handelbar sein⁶. Dies ist eine wichtige von Coase getroffene Annahme. Liegt nämlich keine freie Handelbarkeit der Rechte vor, dann ist es allokativ durchaus von Bedeutung, wer die Rechte zugeteilt erhält.

⁴ H. Bonus: Don Quichotte. . . , a.a.O., S. 625 und Fußnote 6, S. 625.

⁵ H. Bonus: Don Quichotte. . . , a.a.O., S. 626.

⁶ Im weiteren ist auch der Prozeß der Zuteilung der Rechte zu beachten. Vgl. dazu Ch. B. Bl ank art: Der Wasserpfeffennig. . . , a.a.O.

Indessen sagt § 19 Abs. 4 WHG über die Frage der Handelbarkeit der Rechte nichts aus. § 19 Abs. 4 WHG stellt nur Rahmenrecht dar. Dessen genaue Ausgestaltung obliegt den Ländern. Der Streit um die Effizienz oder Ineffizienz von § 19 Abs. 4 WHG zwischen Bonus und seinen Herausforderern wäre sehr rasch verebbt, wenn die Autoren sich die Mühe gemacht hätten, die sich zur Zeit noch teilweise im politischen Entscheidungsverfahren befindlichen landesrechtlichen Ausgestaltungen näher zu analysieren. Es nützt wenig, über den Wasserpfeffennig zu streiten, ohne sich Rechenschaft darüber zu geben, wie dieses ursprünglich für Baden-Württemberg entwickelte Konzept tatsächlich funktionieren könnte.

Im folgenden sollen einige der landesrechtlichen Ausgestaltungen von § 19 Abs. 4 WHG näher betrachtet und auf ihre Effizienzeigenschaften überprüft werden. Anders als bei Bonus ergibt sich hieraus die Folgerung: De distributione est disputandum!

Alternative Ausgestaltungen

Zur Zeit gibt es verschiedene Modelle, um das durch § 19 Abs. 4 WHG gesetzte Rahmenrecht auszufüllen. Zwei davon seien näher betrachtet und mit dem Status quo des WHG 1957/1976 verglichen. Auf Details kann jedoch im Rahmen dieser Bemerkungen nicht eingegangen werden.

Fall 1: Wenn die Rechte am Grundwasser in vollem Umfang bei den Wasserwerken liegen, wie z. B. nach dem WHG 1957/1976 vor der 5. Novelle, so ist dies nur dann effizient, wenn die Wasserwerke mit diesen Rechten handeln dürfen, d. h. wenn sie den Landwirten Rechte verkaufen dürfen, soweit deren Verzicht ihnen geringere Nachteile verursacht, als er den Landwirten Vorteile bringt. In der Realität wird aber ein solcher Handel mit Rechten nicht zulässig sein. Das Gesetz verleiht den Wasserwerken die Grundwasserrechte, damit sie Trinkwasser produzieren und nicht, damit sie damit Handel treiben. Es geht also hier um unveräußerliche Rechte. Unter diesen Umständen bleibt den Wasserwerken nichts anderes, als ihre Rechte bis zu einem Grenzertrag von Null zu nutzen, ganz egal wie hoch die

KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

ISSN 0023-3439

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

Opportunitätskosten der Landwirte sind. So betrachtet war die 1957 erfolgte Sozialisierung der Grundwasserrechte ein ökonomischer Fehlgriff⁷.

Fall 2: Wie ist demgegenüber die teilweise Reprivatisierung der Grundwasserrechte für die Landwirtschaft durch § 19 Abs. 4 WHG einzuschätzen? Anders als die Wasserwerke können die Landwirte als Privatunternehmer die ihnen zugesprochenen Rechte jederzeit verkaufen. Auf der Anbieterseite bestehen also keine Restriktionen im Handel. Es kommt jetzt noch darauf an, wie die Nachfragerseite organisiert ist. Nach den bayerischen Regelungen ist vorgesehen, daß die Wasserwerke kompensationspflichtig sind, wenn sie Wasserschutzgebiete beanspruchen, die eine Einschränkung der Düngetätigkeit erfordern. Die Preise sollen bilateral ausgehandelt werden. In diesem Fall werden die Wasserwerke (bei kostenminimierendem Verhalten⁸) Wasserschutzgebiete bis zu dem Punkt nachfragen, wo die Grenzerträge für sie wie für die Landwirte dieselben sind. Diese Lösung ist also ökonomisch effizient (es sei denn, die freie Preisbildung würde durch administrative Beschränkungen eingeeengt).

Fall 3: Anders ist das Konzept des Wasserpfennigs von Baden-Württemberg zu beurteilen. Auch hier muß ich mich auf einige wesentliche Punkte beschränken. Ausgleichspflichtig gegenüber den Landwirten sollen zwar auch beim Wasserpfennig die Wasserwerke sein. Aber im Rahmen eines großangelegten Umweltprogramms trägt das Land die Kosten über die Erträge des Wasserpfennigs. Der Wasserpfennig ist eine Gebühr, die auf alle Wasserentnahmen aus der Natur erhoben wird. Die daraus fließenden Fiskalerträge werden für das eben erwähnte Umweltprogramm faktisch (wenn auch nicht formalrechtlich) zweckgebunden. Weil jetzt die Kosten für Wasserschutzgebiete „aus dem großen Topf“ beglichen werden, haben die Wasserwerke keine Anreize mehr, die Preise für Wasserschutzgebiete (d. h. die Opportunitätskosten der Landwirte) in ihrem Kalkül zu berücksichtigen. Sie fragen Wasserschutzgebiete bis zu einem Grenzertrag von Null nach. Das Ergebnis ist gleichermaßen ineffizient wie jenes nach dem WHG 1957/1976 (Fall 1).

Der Unterschied zu Fall 1 ist verteilungspolitischer Art. Jetzt werden die Landwirte für ihre entgangenen Gewinne entschädigt, während sie nach dem alten

WHG 1957/1976 keine Kompensation erhalten. Weil im weiteren ein Mindestpreis von 310,00 DM pro ha gelten soll (die sogenannte „Pauschale“), erhalten alle jene Landwirte, deren freiwilliger Angebotspreis unter diesem Niveau liegt, zusätzlich eine Rente in der Höhe des Differenzbetrags.

Die übrigen Länderregelungen von § 19 Abs. 4 WHG sehen zum Teil andere Kompensationsformen für die Landwirte vor, so z. B. die Entschädigung über den öffentlichen Haushalt. Diese wiederum haben andere allokativen und verteilungsmäßige Konsequenzen, auf die jedoch hier nicht eingegangen werden kann.

Einschätzung

Die modellmäßige Betrachtung von § 19 Abs. 4 WHG und der entsprechenden Länderregelungen erlaubt es, deren allokativen Wirkungen unter bestimmten Annahmen zu erfassen. Die Wirklichkeit ist natürlich vielschichtiger. Aber der Vorteil der Modellanalyse liegt darin, daß ein Raster gewonnen wird, in das weitere Aspekte mit eingebaut werden können.

□ Scheele und Schmitt bemängeln an Bonus, daß sich die Höhe der Ausgleichszahlungen an die Landwirte u. a. aus der EG-Agrarpolitik und nicht aus freien Agrarmärkten ergibt. Die Ausgleichsbeträge seien infolge der überhöhten EG-Agrarpreise zu hoch und nicht Spiegelbild der volkswirtschaftlichen Opportunitätskosten⁹.

Man mag dieser Beurteilung folgen und entsprechend niedrigere Schattenpreise in das Modell einführen. Die effiziente Nachfrage der Wasserwerke nach Wasserschutzgebieten wäre dann entsprechend höher und käme der Lösung von Fall 1 (WHG 1957/76) näher.

□ Mir scheint jedoch, daß die Diskussion um die richtigen Opportunitätskosten der Landwirtschaft von einem wichtigen Punkt ablenkt, indem suggeriert wird, bei den Wasserwerken sei verfassungsrechtlich alles zum besten bestellt. Dies ist aber durchaus nicht der Fall. Denn gegenüber allen nicht landwirtschaftlichen Nutzungsinteressenten bleibt ja auch nach der neuesten Fassung des WHG die Priorität der öffentlichen Wasserversorgung bei der Inanspruchnahme von Grundwasser bestehen. Niemand fragt beispielsweise, wer bei einem Interessenkonflikt zwischen Grundwassernutzung und Naßauskiesung unter dem Gesichtspunkt der Opportunitätskosten zurückstehen soll: das betroffene Wasser-

⁷ Die Unveräußerbarkeit der Wasserrechte könnte damit begründet werden, daß den Wasserwerken als Agenten des Gesetzgebers nicht die hinreichenden Anreize unterstellt werden könnten, ein solches Bündel von Rechten unter Berücksichtigung der heutigen und zukünftigen Trinkwasserbedürfnisse effizient zu handhaben. Das Verbot des Verkaufs von Wasserrechten stellt dann ein zweitbestes Arrangement dar. Doch diese Überlegung rechtfertigt noch nicht die Sozialisierung der Wasserrechte von 1957.

⁸ Eine entsprechende Regulierung der Wasserwerke wird als realisierbar betrachtet und vorausgesetzt.

⁹ M. Scheele, G. Schmitt: Der „Wasserpfennig“... a.a.O., S. 573; dies.: Streit um den Wasserpfennig... a.a.O., S. 41.

werk oder das Naßauskiesungsunternehmen. Im WHG wird das Vorrecht des Wasserwerks, auf das Grundwasser zugreifen zu dürfen, a priori unterstellt (vgl. BVerfGE 58 300). Gerade darüber nachzudenken scheint mir aber in besonderem Maße fruchtbar.

□ Die Kenner der Theorie der Umweltpolitik werden sicher schon bemerkt haben, daß die den Landwirten zukommende Entschädigung nach § 19 Abs. 4 WHG an die landwirtschaftliche Nutzung des Bodens gebunden ist, was unwirtschaftlich und daher abzulehnen ist. Richtigerweise sollten die Landwirte einen Vermögenstransfer erhalten, wenn sie Bewirtschaftungsauflagen in Wasserschutzgebieten einhalten müssen. Es bestünden dann Anreize, die entsprechenden Flächen nach ihrer Überführung in Wasserschutzgebiete anderen Verwendungen zuzuführen und damit besser zu nutzen. Sind die Ausgleichszahlungen jedoch an die landwirtschaftliche Nutzung gebunden, so bestehen derartige Anreize nicht. Die Bedeutung dieser Ineffizienz hängt davon ab, inwiefern wirtschaftlich attraktive Nutzungsalternativen tatsächlich vorhanden sind.

□ Brösse bemängelt, daß es bessere institutionelle Regelungen als § 19 Abs. WHG gibt, um das knappe Gut

Wasser zu bewirtschaften. Dem kann durchaus zugestimmt werden. Ob die Gemeinden – wie er meint – die besten Träger der (handelbaren) Verfügungsrechte am Wasser sind, sei dahingestellt. Man könnte sich auch wasserwirtschaftliche Korporationen vorstellen, die nicht an die Gemeindegrenzen gebunden sind. Gegenüber einer Wettbewerbslösung für Grundwasser bin ich skeptisch. Denn anders als etwa bei Elektrizität gibt es bei Wasser kein bundesweites Fernnetz, über das Wassermengen getauscht werden könnten¹⁰. Jede Entscheidung zugunsten eines Wasseranbieters beinhaltet beträchtliche versunkene Kosten für den Nachfrager. Er muß entsprechende Leitungen erstellen, die keine alternative Verwendung zulassen. Wohl auch von solchen Überlegungen hat sich die sonst so wettbewerbsfreundliche britische Regierung leiten lassen, als sie kürzlich das Projekt einer Privatisierung der Wasserwerke wieder aufs Eis legte.

¹⁰ Bei der Elektrizitätswirtschaft kommt ein solcher überregionaler Markt freilich auch nicht zustande. Dies liegt aber an der wettbewerblichen Ausnahmestellung dieser Branche. Danach ist es erlaubt, Gebietsabgrenzungen vorzunehmen und Durchleitungsrechte zu verweigern. Vgl. H. Gröner: Die Ordnung in der deutschen Elektrizitätswirtschaft, Baden-Baden (Nomos) 1975.

Ökonomie des Grundwasserschutzes

Helmut Karl, Bochum

Mit seinem Votum für den Wasserpennig hat Holger Bonus das Interesse an der Ökonomie des Grundwasserschutzes wiederbelebt¹. Wenn es im europäischen Raum bisher relativ gering war, mag dies daran liegen, daß erst in jüngster Zeit reines Grundwasser spürbar knapp geworden ist. Das begrenzte Deponiepotential des Grundwassers kann auf der einen Seite

zugunsten der Trink- und Brauchwasserversorgung konserviert werden. Dies hilft, Stoffe, die nicht aus dem Rohwasser eliminiert werden können, fernzuhalten und die Aufbereitungskosten zu senken. Auf der anderen Seite kann es emittierte Stoffe aufnehmen. Da vor allem der ländliche Raum die schützenswerten Reservoirs beherbergt, belasten großflächig vor allem Agrarunternehmen das Grundwasser. Verantwortlich dafür sind bei der land- und viehwirtschaftlichen Flächennutzung ausgewaschene Dünge- und Pflanzenschutzmit-

Dr. Helmut Karl, 31, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft der Ruhr-Universität Bochum.

¹ Vgl. H. Bonus: Eine Lanze für den „Wasserpennig“ – Wider die Vulgärform des Verursacherprinzips, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 66. Jg. (1986), H. 9, S. 451-455.